CANADIAN MILITARY JOURNAL

Vol. 13, No. 3, Summer 2013

National Defence / Défense nationale

Canada

GUIDELINES FOR THE SUBMISSION OF MANUSCRIPTS

The Canadian Military Journal welcomes the submission of manuscripts on topics of broad significance to the defence community in Canada, including, but not limited to, security and defence policy, strategic issues, doctrine, operations, force structures, the application of technology, equipment procurement, military history, leadership, training and military ethics. Forward-looking pieces which present original concepts or ideas, new approaches to old problems and fresh interpretation are especially welcome.

Authors are asked to note the following general guidelines:

- Manuscripts may be submitted in either official language.
- As a general rule, manuscripts of major articles should be between 3500 to 6000 words in length, including endnotes. However, shorter pieces are also welcomed, especially views and opinions that engage in the debate of relevant issues, as are letters to the editor.
- Manuscripts must be submitted in electronic format, on disc or by e-mail, in MS Word. E-mail address: cmj.rmc@forces.gc.ca.
- Manuscripts should be accompanied by appropriate graphs, charts, photographs, maps or other illustrations which illuminate the context of the article. All images including photos and maps should be sent electronically or on a disc in high resolution (no smaller than 5"x7"; minimum of 300 dpi and 1MB) as a JPEG file or other well-known formats for image reproduction. However, charts, figures, and graphs should be in either MS Word or PowerPoint format for translation purposes. If in doubt, contact either the Editor-in-Chief or the Publication Manager for guidance.
- Manuscripts should conform to standard academic style, using Oxford English or Petit Robert spelling, with endnotes rather than footnotes. Endnotes should be embedded and not attached. Multiple endnotes per reference are confusing to the reader and therefore totally unacceptable as formatting for the Journal. Abstracts and bibliographies are undesired. All bibliographic material is to be contained in the end notes. Consult recent editions for examples of appropriate formatting.
- Acronyms and military abbreviations should be used sparingly, but, if unavoidable, they may be used in the body of the text provided that the term is written out in full the first time it is used, followed by the abbreviated form in brackets. On the other hand, military jargon and slang terms should, as a rule, be avoided.
- All submissions must be accompanied by a brief (one short paragraph maximum) biographical sketch of the author which includes current appointment, telephone number, e-mail address and mailing address. Appropriate excerpts for publication will be chosen by the Editor.

Specific and detailed guidance for book reviews is contained in the on-line version of CMJ at www.journal.forces.gc.ca.

All manuscripts normally (unless commissioned) will be reviewed anonymously by at least two external readers from the Editorial Board, who will make recommendations to the Editor as to suitability for publication. Manuscripts will be judged on the originality and quality of the argument or discussion, the relevance and timeliness of the topic, and on quality of the writing style. Unless otherwise agreed upon, the Canadian Military Journal insists upon right of first publication of any given submission.

The Deputy Minister and Chief of the Defence Staff have delegated authority to approve manuscripts for publication in the Canadian Military Journal to the Editor acting on recommendations of the Editorial Board, so serving members of the Canadian Forces and civilian employees of the Department of National Defence are not required to obtain prior clearance from their superior when submitting a manuscript.

The Editor reserves the right to edit manuscripts for style, grammar and length, but will not make editorial changes which affect the integrity of the argument or discussion without reference to the author. Manuscripts that are not accepted for publication will be returned to the author, if desired. No copy of unpublished manuscripts will be retained by Canadian Military Journal, the Editorial Board or the Department of National Defence.

CONTENTS

Cover
Riding Shotgun.
HMCS *MacKenzie* and HMCS *Provider*, by Alan Nakano.
Alan Nakano and the Canadian Society of Marine Artists

UNLEARNING AFGHANISTAN

DESOLATE DISPUTE: A STUDY OF A HYPOTHETICAL INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ) DECISION

3 EDITOR'S CORNER
4 LETTER TO THE EDITOR

AFGHANISTAN

5 UNLEARNING AFGHANISTAN
by Bob Martyn

16 AFGHANISTAN 2010-2011: COUNTERINSURGENCY THROUGH WHOLE OF GOVERNMENT
by Howard G. Coombs

25 CHAOS IN KANDAHAR: THE BATTLE FOR BUILDING 4
by Bernd Horn

SOVEREIGNTY

34 DESOLATE DISPUTE: A STUDY OF A HYPOTHETICAL INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ) DECISION
by Ryan Kristiansen

SPIRITUALITY AND THE MILITARY

42 MILITARY CULTURE, SPIRITUALITY AND RESILIENCE AS IT RELATES TO CANADIAN PARTICIPATION IN THE INTERNATIONAL MILITARY PILGRIMAGE TO LOURDES
by Claude Pigeon

MILITARY EDUCATION AND PROFESSIONAL DEVELOPMENT

49 WHAT EDUCATION SHOULD NON-COMMISSIONED MEMBERS RECEIVE?
by Maxime Rondeau and Lisa Tanguay

MILITARY HISTORY

57 ROWBOAT DIPLOMACY: THE DOMINION OF CANADA'S WHOLE OF GOVERNMENT APPROACH TO THE RED RIVER REBELLION
by David W. Grebstad

VIEWS AND OPINIONS

67 HOW SUCCESSFUL HAS THE UNITED NATIONS INTERIM FORCE IN LEBANON (UNFIL) REALLY BEEN IN PREVENTING HOSTILITIES BETWEEN ISRAEL AND HEZBOLLAH?
by Richard St. John

71 BULLETS, BOMBS, AND ICE CREAM: THE UNINTENDED CONSEQUENCES OF *GOOGLE EARTH*'S NEW CARTOGRAPHIC WORLD
by Nicholas Kaempffer

COMMENTARY

76 HOW MUCH STRATEGIC AIRLIFT IS ENOUGH?
by Martin Shadwick

80 BOOK REVIEW ESSAYS
83 BOOK REVIEWS

Canadian Military Journal / Revue militaire canadienne is the official professional journal of the Canadian Forces and the Department of National Defence. It is published quarterly under authority of the Minister of National Defence. Opinions expressed or implied in this publication are those of the author, and do not necessarily represent the views of the Department of National Defence, the Canadian Forces, *Canadian Military Journal*, or any agency of the Government of Canada. Crown copyright is retained. Articles may be reproduced with permission of the Editor, on condition that appropriate credit is given to *Canadian Military Journal*. Each issue of the *Journal* is published simultaneously in print and electronic versions; it is available on the Internet at **www.journal.forces.gc.ca**.

ISSN 1492-465X

How to Contact Us

Canadian Military Journal /
Revue militaire canadienne
Canadian Defence Academy
PO Box 17000, Station Forces
Kingston, Ontario
CANADA, K7K 7B4
Fax: (613) 541-6866
E-mail: cmj.rmc@forces.gc.ca

WHAT EDUCATION SHOULD NON-COMMISSIONED MEMBERS RECEIVE?

ROWBOAT DIPLOMACY: THE DOMINION OF CANADA'S WHOLE OF GOVERNMENT APPROACH TO THE RED RIVER REBELLION

HOW MUCH STRATEGIC AIRLIFT IS ENOUGH?

CANADIAN MILITARY JOURNAL

www.journal.forces.gc.ca

Editor-in-Chief
David L. Bashow
(613) 541-5010 ext. 6148
bashow-d@rmc.ca

Publication Manager
Claire Chartrand
(613) 541-5010 ext. 6837
claire.chartrand@rmc.ca

Translation
Translation Bureau, Public Works and Government Services Canada

Commentary
Martin Shadwick

Layout
17 Wing Publishing Office, National Defence, Winnipeg, Canada

Editorial Advisor
Michael Boire

Oversight Committee

Chairman

Major-General Pierre Forgues, Commander, Canadian Defence Academy (CDA)

Members

Mr. David L. Bashow, Editor-in-Chief, Canadian Military Journal (CMJ)

Dr. Joel Sokolsky, Principal, Royal Military College of Canada (RMCC)

Colonel Jim Cottingham, representing Chief of the Air Staff (CAS)

Commander Hugues Canuel, representing Chief of the Maritime Staff (CMS)

Major Andrew Godefroy, representing Chief of Staff Land Strategy

Brigadier-General Éric Tremblay, Commandant Royal Military College of Canada (RMCC)

Colonel Bernd Horn, Chief of Staff Strategic Training and Education Programs (COS STEP), Canadian Defence Academy (CDA)

Lieutenant-Colonel Christopher Waters, Director Canadian Forces Military Law Centre (CFMLC), Canadian Defence Academy (CDA)

Ms. Hanya Soliman, representing Chief of the Defence Intelligence (CDI)

Editorial Board

Dr. Douglas Bland
Major (ret'd) Michael Boire
Major Sylvain Chalifour
Lieutenant-Colonel (ret'd) Douglas Delaney
Dr. Rocky J. Dwyer
Lieutenant-Colonel (ret'd) Michael Goodspeed
Major John Grodzinski
Dr. David Hall
Professor Michael Hennessy
Professor Hamish Ion
Philippe Lagassé
Lieutenant-Colonel (ret'd) David Last
Dr. Chris Madsen
Dr. Sean Maloney
Professor Brian McKercher
Dr. Paul Mitchell
Dr. Nezih Mrad
Dr. Scot Robertson
Professor Stéphane Roussel
Professor Elinor Sloan
Chief Warrant Officer C.J. Thibault
Colonel (ret'd) Randall Wakelam

NOTE TO READERS

As a bilingual journal, readers should take note that where citations are translated from their original language, the abbreviation [TOQ] at the end of the note, which stands for "translation of original quote", indicates to the readers that the original citation can be found in the published version of the Journal in the other official language.

EDITOR'S CORNER

Welcome to the Summer 2013 edition of the *Canadian Military Journal*. After a long, tempestuous winter and a spring that we easterners thought would never arrive, the flowers are now in blossom and barbecue season is in full swing. However, so much for global warming, at least, in this part of the world...

There is no dedicated 'Valour' column this time out, since there were no *traditionally formatted* announcements of military valour awards or formal presentations of them during the reporting period. However, readers should be aware of the following official honours announcement, CANFORGEN 052/13, issued on 26 March 2013, which reads in part as follows: "On behalf of the Queen, His Excellency the Governor General has approved national honours for [three] deserving individuals." Two members from CANSOFCOM [Canadian Special Operations Forces Command] were awarded a Star of Military Valour, and one member from CANSOFCOM was awarded a Medal of Military Valour, all for outstanding actions in Afghanistan. "For security and operational reasons, the names and citations of the recipients are not released." We are very proud of you.

Again, quite an eclectic issue this time. We lead with three articles dealing in one form or another with Canadian operations in Afghanistan. Major Bob Martyn, an infantry officer and an academic, (as are all our contributors in this section), tackles the difficult questions associated with lessons learned through the Afghanistan experience, and what direction the Canadian Armed Forces, particularly the Canadian Army, should take in terms of force optimization for future operations. Next, Colonel Howard Coombs looks at the Afghanistan experience from a Whole of Government (WoG) perspective. He argues that although frictions did exist between military and non-military actors, by the end of the Canadian combat mission in July 2011, those issues had been largely resolved. The inter-governmental alliance had matured, "...and greatly enabled the effects necessitated by military activities by connecting them to the longer-term sustainable outcomes desired by developmental and political advisors and agencies to enable the host nation – Afghanistan." Then, in a rather unusual change of pace, our own Colonel Bernd Horn relates a Canadian combat experience from 2011, in which Canadian Special Operations Forces, working in lockstep with the Afghan Provincial Response Company - Kandahar, delivered a decisive combat defeat to insurgents operating in the Kandahar region. This engagement generated significant praise from the American General David Petraeus, the ISAF commander at the time.

Moving right along, British Army Captain Ryan Kristiansen takes a light-hearted hypothetical look at how the International Court of Justice (ICJ) might rule in an ongoing friendly sovereignty disagreement between otherwise-good-friends Canada and Denmark over a virtually insignificant and miniscule island located in the far north. Hans Island might truly be 'The Mouse That Roared' in the context of trivial land claims...

Kristiansen is followed by Canadian Armed Forces Padre Claude Pigeon, who discusses spirituality as a factor contributing to mental resilience in Canadian Armed Forces members, and he situates this examination within the confines of the 2012 pilgrimage to Lourdes, France. Pigeon maintains that pilgrimages offer "... an opportunity for a religious and spiritual journey, outside of a magisterium authority. The novelty of this contribution is the reflection based on a first-hand experience of active duty military personnel who have, in unique ways, confronted and continue to confront, existential questions arising from terror, violence, armed conflicts and war."

Then, Maxime Rondeau and Lisa Tanguay, teachers in the Professional Development of Non-Commissioned Members Division at the Canadian Forces Recruit and Leadership School ask what education is both required and viable for Non-Commissioned Members. Finally, our major articles section closes on an historical note, namely, the Dominion of Canada's Whole of Government approach to the Red River Rebellion of October 1869. Major David Grebstad, an artillery officer, maintains that, over the ensuing eleven months, "...the young Dominion Government under John A. Macdonald employed a comprehensive Whole of Government approach to successfully achieve its political goal (the acquisition of what is now Western Canada)."

We have two very different opinion pieces to pique the interest of our readers in this issue. First, retired CAF Colonel Richard St. John expresses exception to Professor Michael Byers' (Vol. 13, No. 1) statement that "...since 2006, , the United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL) has successfully prevented a return to all-out hostilities between Israel and Hezbollah." An Intelligence Branch officer and former defence attaché to Israel, St. John believes that, "Mutual deterrence – great fear – is what has kept another war from breaking out, not UNIFIL's presence or activities." Next, and as part of the Canadian Military Journal's mandate to provide a voice to gifted young service members with interesting ideas, Lieutenant Nicholas Kaempffer, also an artillery officer, herein attempts "... to highlight how the technological innovation *Google Earth* is revolutionizing public access to geographic information ... once under the sole purview of the state," and that this "... has generated unintended insurgent utilization by virtue of the transition from state to public ownership of public data."

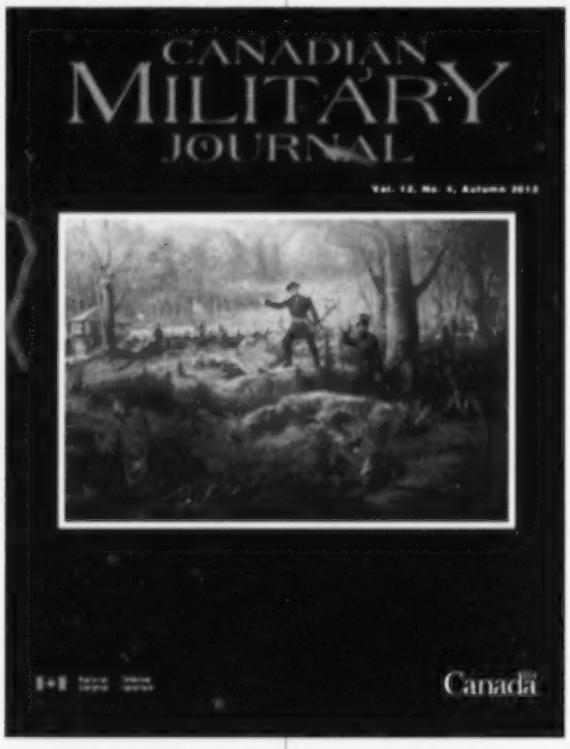
We then offer Martin Shadwick's thought-provoking opinion piece as to why the Royal Canadian Air Force should seriously consider augmenting its strategic airlift fleet with the expeditious acquisition of a fifth C-17A *Globemaster III* (CC-177) strategic transport aircraft. Then, we close with a brace of book review essays on very different subjects, and a number of individual book reviews for your summer reading consideration.

Until the next time.

David L. Bashow
Editor-in-Chief
Canadian Military Journal

LETTER TO THE EDITOR

I read with interest the article titled "The Use of Web Conferencing in Joint and Command Staff Programme Distance Learning [JCSP DL]" (Vol. 12, No. 4), which argues that using a new "web conferencing tool" will enable synchronous learning activities (all participants are on line at the same time) that "… will undoubtedly result in a better learning experience for students" in "distance learning courses of JCSP." I write to offer my views, based upon my experience as a member of the team that designed and managed, between 2003 and 2009, the precursors of and the first version of distance learning JCSP. I would like to address two questions: 1) the decision to use asynchronous group learning techniques (participants are on line at different times) instead of synchronous learning activities for distance learning JCSP, and 2) the assertion in the article that face-to-face seminar learning is a pedagogical "best practice" that is more effective than other types of group learning.



When we were designing the distance learning JCSP, two of our basic assumptions were that: 1) individual learning activities could be accomplished at any location convenient to the learner and did not have to be in a residential setting, and 2) group learning activities could be synchronous or asynchronous, but needed to be carefully designed to achieve maximum effectiveness. We adopted the synchronous face-to-face seminar methodology for the two residential portions of the course, where all students met for the first two days of the course "…to foster feelings of community and of belonging," and for the final two weeks, to conduct small group discussions, case studies, and seminars related to academic activities completed during the year, as well as operational planning process exercises. The residential activities related to team building and academic activities completed during the year were discontinued about four years ago. The residential portion of the course is now only run during the final two weeks of the course, which is largely focussed upon the operational planning process. When designing JCSP DL, we considered using a synchronous seminar method for the distance portions of the course using available technology, namely, videoconferencing. Even though it was not as advanced as today's technology, it would have allowed for a 'face-to-face' seminar experience. The decision to use asynchronous group learning methodology was based, not upon a lack of technological capability, but upon the fact that a synchronous activity was not possible. With learners located literally around the world, and with some deployed and having limited internet connectivity, it was not possible to schedule or to guarantee connectivity for synchronous activities. Therefore, asynchronous activities were used.

We were not concerned about the effectiveness of asynchronous activities because a review of the literature at the time confirmed that they could be every bit as effective as synchronous activities. In addition, we accepted that traditional face-to-face learning is not necessarily a 'best practice,' because, as the article indicates, a "truly effective...distance education setting" can be created by following basic principles of student learning. A recent Queen's University draft report "Virtualization and Online Learning," which was based upon a comprehensive review of the literature (available at http://www.queensu.ca/saptf/?page_id=864) reaffirmed these principles. It also noted that many innovative ways of active learning designed to facilitate different styles of learning can constitute more effective alternatives.

These findings in the literature were confirmed by the experiences of our design team, composed of senior officers and academics who had taught at CFC and at universities for many years. Their experiences reflected the fact that, while the face-to-face seminar experience at CFC can be a very effective learning experience, this is not always the case, especially if the experience is not designed well, or if subject matter experts are not part of the seminar discussion. The less successful seminar activities have been described as "pooled ignorance" where students operated "on 'gut feeling' and past experience," rather than engaging with new ideas and applying critical thinking skills.

In my view, all higher education learning activities, including JCSP DL, should be carefully designed to achieve learning outcomes, not just to replicate processes found in residential settings. The design must also take into account the varied needs of the learners. While new technology may enable traditional forms of teaching, like the lecture and the face-to-face seminar, these activities are increasingly being supplanted by more effective learning methodologies in both residential and distance settings. Technology may be a useful adjunct to achieving learning outcomes, but it should not be the main justification for change.

Allan English, PhD
Associate Professor
History Department
Queen's University

DND photo AR2008-J139-20 by Corporal Simon Duchesne

UNLEARNING AFGHANISTAN

by Bob Martyn

The peace we think we have is only an interregnum before another cycle of conflict.

Robert Kaplan, The Coming Anarchy, 2000[1]

Introduction

Respected American journalist and foreign correspondent Robert Kaplan's quote is poignantly foreshadowing, being published when the Canadian Armed Forces (CAF) were winding down from the most onerous of the Balkan operations in Bosnia and Kosovo, yet before being thrust into Afghanistan. As Western nations look beyond our current combat operations in Iraq and Afghanistan, questions arise regarding the reconstitution of our military forces. This is not a particularly new practice; peacetime armies have traditionally faced budget cuts and down-sizing, societies have 'de-militarized' as its citizens clamoured for some elusive 'peace dividend,' and military leaders and strategic thinkers have pondered the lessons from that conflict in order to forecast the way ahead. It is not difficult to see this being played out in Canada, where media stories relating to the military are increasingly scarce, save those attacking the government on aircraft and ship acquisitions, or some perceived Veterans Affairs scandal. So, where should the Canadian Armed Forces be going? Many of our parameters will be dictated by economics and government policy, but there remain several choices to be made, and this article will ultimately suggest a route in which we are not overly constrained by our Afghanistan experiences.

In several American military journals and websites, there are ongoing discussions on whether a force optimized for counter-insurgency (COIN), or one based upon traditional conventional war fighting skills, is the correct way ahead. Given the significant number of current CAF veterans whose operational perspective is coloured by Afghanistan service, this debate resonates north of the border as well. The deliberation's touchstone is Boston University Professor of International Relations Andrew J. Bacevich's article, "The Petraeus Doctrine," in which he spells out the views of the two camps he labels 'crusaders' and 'conservatives.'[2] In broad terms, the crusader view is that, rather than any specific military threats, political instability abroad poses the greatest dangers. As such, social engineering in the form of establishing Western-style democracies is key to mollifying unruly

Major Bob Martyn, CD, PhD, *is a Reserve Infantry officer whose deployments span a year on UN duty, Roto 1 tours in both Bosnia and Kosovo, and 10 months in Afghanistan. As a civilian academic, Bob is affiliated with the Canadian Institute for Military and Veteran Health Research and the Centre for International and Defence Policy, both located at Queen's University, Kingston.*

foreign populations. Conversely, while the conservatives accept that these ungoverned spaces are problematic, retooling the military as a constabulary force would merely bog America down in generations of unwinnable wars, to the detriment of preparing to face continued conventional threats, such as those coming potentially from North Korea, Iraq, or China.

I acknowledge that this article will focus almost exclusively on the land elements of this argument. This is due naturally to the Army being the service predominantly concerned with the ongoing COIN versus conventional warfighting debates, while the Air Force is fighting its F-35 battles, and the Navy, the National Shipbuilding Procurement Strategy -- both arguably optimized for conventional conflicts. In addition to these services' in-house procurement stories, their combat operations in Libya under Op *Mobile* further demonstrates their maintaining a conventional war-fighting focus.[3] So with this as prelude, I will commence with a look at our Afghanistan experience. It isn't pretty.

> "In broad terms, the crusader view is that, rather than any specific military threats, political instability abroad poses the greatest dangers."

Afghanistan

Afghanistan's history is one of almost constant conflict. As many of us know, Afghanis are a hard, proud people. For centuries, their land held geostrategic importance, sitting astride strategically significant trade and migration routes between Persia, China, and India. Today, it straddles territory between Iran and Pakistan, as well as a potentially profitable oil pipeline from the Caspian region to the Arabian Sea.[4] The Afghanis have proved problematic for many generations of powerful empires, spanning Alexander the Great around 300 BC, the British during several Anglo-Afghan Wars between 1839 and 1919, and the Soviet Union between 1979 and 1989.

This most recent iteration of fighting in Afghanistan commenced in October 2001 with Operation *Enduring Freedom*. The mission was initially successful in removing the Taliban from Kabul and most major towns, although much of the al Qaeda and Taliban leadership escaped to Pakistan – a recurring theme. Nonetheless, many observers dismissed the significant role of the Afghani Northern Alliance in the campaign, pointing to the application of predominantly Special Operations Forces and aerial-delivered precision munitions as having "… changed the character of war."[5] While Iraq and Afghanistan did witness a novel, massive influx of special operators locating high-value targets and 'Scud Hunting,' this was not the war-winning revolution their supporters proclaimed.

Citing the absence of a UN mandate to intervene in Iraq, and perhaps believing US' intelligence regarding the Weapons of Mass Destruction (WMD) program to be somewhat circumstantial, the Chrétien government chose to focus upon Afghanistan.[6] From an original plan of providing security in and around Kabul, the operation has consistently expanded throughout the country and the region under the auspices of either the American-led Operation *Enduring Freedom*, or the NATO-led International Security Assistance Force (ISAF).[7]

Canada went into Afghanistan with conventional forces in 2002 under the auspices of the United Nations-sanctioned Bonn Agreement, in order to provide security for the re-establishment of an Afghan government. In the intervening years, the CAF shifted its focus from the environs of Kabul down south to the scene of the war's heaviest fighting in Kandahar province.

Reuters RTR23BJU by STR New

A convoy of Soviet troops wave to crowds after their arrival in Kabul from the eastern city of Jalalabad as part of the Soviet withdrawal from Afghanistan, 15 May 1988.

During that process, in the words of Parliament's Standing Committee on National Defence, "Joint Task Force Afghanistan (JTF-Afg) is the most combat capable, best trained, best equipped and best led formation of its size and kind that Canada has ever fielded. It has been strategically relevant, operationally effective and tactically decisive."[8] Have no doubt, on the surface, there is little to quibble about; Canadian troops have proven up to whatever tasks have been demanded of them, fighting with honour and distinction.

Canada's commitment has spanned the provision of Infantry Battle Groups, ably supported by other combat arms, logistics, and intelligence service support and medial enablers, as well as brigade-level command teams. The Air Force has consistently provided

fixed-wing strategic and tactical airlift, and Maritime long-range patrol aircraft (LRPAs), subsequently adding rotary-wing lift and Unmanned Aerial Vehicles (UAVs), while the Navy element was committed to the fight primarily by patrolling in the Persian Gulf.[9] For the majority of the Navy and a significant portion of the Air Force, Afghanistan was largely 'business as usual.'

A garlanded Russian soldier shakes hands with an Afghan soldier who climbed up on the tank to welcome more than 1000 Soviet troops returning from the eastern city of Jalalabad as part of the troop withdrawal, which began on 15 May 1988.

The Army's habitual war-fighting roles were augmented by tasks such as the Strategic Advisory Team – Afghanistan (SAT-A), and the running of the Kandahar Provincial Reconstruction Team (KPRT). SAT-A consisted of predominantly military officers providing political advice on topics such as education, or justice, or women's rights. Concurrently, the KPRT would focus upon facilitating the rebuilding of local infrastructure to serve Afghan citizens. These are both important components of addressing such political instability, but are they military roles? Canada has a lengthy track record of promoting and advising foreign democracies, predominantly through the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), as well as the recently-abolished International Centre for Human Rights and Democratic Development (ICHRDD).[10]

DND photo IS2008-9193 by Corporal David Cobb

A *Leopard 2* on the move.

As the war rolled on, Canada consistently 'upped the ante' in troops and equipment, even pushing through a non-forecast procurement of *Leopard 2* tanks to add to the fray in 2006.[11] We steadfastly acknowledged that we wanted to put an Afghan face on operations, emphasizing training, rebuilding, and democracy, but both the Afghan tribesmen and the Taliban had other ideas. For example, a village elder noted that providing arms so that they can provide for their own security was nothing new: "We tried that program during the Russian occupation…and when we armed people they went and joined the insurgency."[12]

Canada was able to do as well as it did because our troops are competently trained in the intricacies of conventional war-fighting, having been exposed to all-arms battle during large exercises in Canada, the United States, and Germany. The theoretical and higher-level skill sets were provided to our leadership at the Canadian Forces College, or during exchanges with our Allies' war colleges, all of which emphasize, "train for the known; educate for the unknown." These fundamental skills were reinforced by recent deployments by many of our troops to the Balkans -- Croatia, Bosnia, and Kosovo -- where the lessons were brought home in very stark terms. In all, Canada fielded an effective fighting team. The issue, however, is with the previously-quoted Commons' Committee's second sentence, referring to having been "strategically relevant, operationally effective and tactically decisive."[13] Part of the problem facing the alliance through most of the war was forging ahead despite an inchoate strategy.

Incoherent Strategy

In 2001-2002, fresh on the heels of the 9/11 terrorist attacks, it was easy to articulate simplistic policy goals. Yet, it soon became apparent that Western political leadership, particularly that of Bush and Blair, "… did not understand the nature of war and therefore did not appreciate the reciprocal, interactive, and often unpredictable relationship between war and policy."[14]

Canada's official development policies routinely face similar non-governmental organization (NGO) and bureaucratic criticism. While these people applaud human rights and democracy, resistance is due to "… the ongoing negative association of democracy promotion with US-style interventionism."[15] In other words, tendency of DFAIT and Canadian International Development Agency (CIDA) to provide little of substantive value appears due to simplistic anti-Americanism -- the fist-shaking values trumpeted by first-year university students cueing up to be uniformly 'rebellious.' A difficulty in turning to DFAIT is one of credibility, relying on 26-year old PhDs with no life experience, let alone knowledge of foreign deployments."[16] To be fair, this generalization was not applicable to all DFAIT personnel who deployed. The late Glyn Berry, for example, was one of several highly regarded political people who contributed to the mission. The frustration at the lack of solid, attainable political objectives, however, only added to this frustration with Lester Pearson's heirs. This is not remotely a Canadian-only problem. It was precisely this lack of strategic guidance that subsequently contributed to the removal of US General Stanley McChrystal as ISAF commander, following the reporting of his disparaging remarks regarding senior US political representatives, right up to the President, in *Rolling Stone* magazine.[17]

> While McChrystal and his men are in indisputable command of all military aspects of the war, there is no equivalent position on the diplomatic or political side. Instead, an assortment of administration players competes over the Afghan portfolio… This diplomatic incoherence has effectively … hampered efforts to build a stable and credible government in Afghanistan.[18]

Militarily, several governments scrambled to write doctrine for this "new" form of warfare – Canada's *B-GL-323-004-FP-003 Counter-Insurgency Operations*; *The U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual*; the British *Joint Doc Pub 3-40 Security and Stabilization*. All generally contain chapters on governance, social, and cultural analysis, and the building of schools and wells. As noted by Oxford University's Hew Strachan, these are "… not so much doctrine as aspiration, an effort to co-opt other government departments, outside the Ministry of Defence, as well as the host nation, in the implementation of operational goals."[19]

One of the major problems with writing these doctrinal manuals, and this is the crux of the matter, is that they routinely cited irrelevant conflicts, most notably, the British in Malaya and the French in Algeria. While there were certainly some 'nuggets to be mined,' these campaigns were nested within conflicts whose overarching conditions are no longer extant. Neither in Afghanistan, nor in any future conflict featuring Western intervention, are we likely to see the CAF fighting on behalf of an imperial power in a decolonizing war against insurgents seeking independence. Several other conflicts cited by the authors of the time were ideology-based, within the context of the Cold War's bi-polar international system -- again, a condition no longer in existence.

The lack of a coherent doctrine was more than made up for with a stream of catch-phrases and snippets of policy, such as counterinsurgency (COIN) expert John Nagl's "organizational learning" or Galula's "targeting discontent." It got so out of control that at one regional headquarters, a flippant staff officer would distribute cards containing various trendy phrases and popular buzzwords. When these were briefed or appeared on PowerPoint, the words would be checked off. The 'game was up' when one enthusiastic officer murmured "bingo" too loudly…[20]

> "In 2001-2002, fresh on the heels of the 9/11 terrorist attacks, it was easy to articulate simplistic policy goals."

Because most Western doctrine was being based upon the same few examples, the central focus on "hearts and minds" programs fit in perfectly with the then-current wave of counterinsurgency theorists – Petreaus, Nagl, Killcullen.[21] The fact that these were clearly non-military areas of responsibility was glibly ignored. While "whole of government" and "3D - diplomacy, defence, and development" are great catch-phrases, the need for an overarching strategy was desperately required. Several after-action reviews made note of this strategic gap. "The absence between 2006 and 2009 of a consistent and clearly articulated international policy strategy for Afghanistan unfortunately gave rise to what has been described by critics as a series of 'locally designed' national campaigns across Afghanistan."[22] Former US Navy SEAL Reed Kitchen similarly notes:

> …closely studying our enemy, I saw an insurgency that was operating in a way that we could only dream of. I was almost envious of their singularity of purpose and ability to thrive in places we could not… There is likely not a single Taliban who does not know what he is fighting for, whereas, surely, there are American forces in Afghanistan who cannot articulate the end state of our involvement.[23]

Not all was gloomy, but it often appeared more due to happenstance than to strategic brilliance. The US Marine Corps, for example, was particularly adept at COIN in Iraq's Anbar province. Looking at their previous training and how they applied this in Iraq, it is obvious that "… the Marines did not choose counterinsurgency because they were enamoured with it, rather, there was simply no other good choice."[24] However, in the absence of an unambiguous end-state for victory, politicians and some of our own senior leadership relied

upon the metrics of schools built, or health care and education. The absence of a peaceful, stable society shows the dubious utility of such metrics.

Afghan President Karzai addresses a joint news conference at the White House in Washington, 11 January 2013.

burning, reports of US soldiers desecrating Taliban corpses, numerous incidents of civilian collateral damage, and, quite significantly, US Staff Sergeant Bales' accused murder of 16 Afghan civilians was the final straw in eliminating the population's trust.[26] In effect, we were ignoring David Galula's "First Law" of COIN: "The support of the population is as important for the counterinsurgent as for the insurgent."[27]

The withdrawal of coalition troops currently shapes the entire political/military thinking in Afghanistan; no one is seriously negotiating, and everyone is trying to maximize their end- state position. To have even a remote chance of adding value, the training mission in Afghanistan should continue for at least five more years with ongoing security co-operation beyond that, but that likelihood becomes more doubtful weekly. US anti-Taliban strikes have increased rapidly, up to 110 attacks a day in June 2012 -- the most since the war began. Conversely, the competence and reliability of the Afghan National Security Forces (ANSF) are unravelling. As they increasingly take the lead on operations, and their casualty rate climbs proportionally, their morale declines. This has been adding to their already significantly high number of desertions, such that "… normally high attrition rates have swelled to epidemic, levels that greatly exceed the rate at which new recruits are being added."[28] Regrettably, the troops that remain are occasionally viewed with suspicion, given recent claims that 20 percent of US casualties are attributable to ANSF "treachery."[29]

Afghanistan's Future

We focused so much effort upon Karzai, falsely assuming that the Kabul government held sway over the villages, which made much of our efforts irrelevant. The President's recent media declarations about the Americans' duplicitous negotiations with the Talban are nothing short of bizarre, as he is trying to clutch power and leverage as much continued Western support as possible. This will only become more pronounced as we move nearer to the coincidentally timed Afghanistan national elections in April 2014 and the final drawdown of the International Security Assistance Force.

The situation will inevitably worsen because, despite the pleas of Karzai or any successor, Afghanistan simply does not have the economic wherewithal to offset the drop in Western aid and military spending. We built an Afghan army with 13,000 vehicles, which require drivers, mechanics, parts, and fuel. Added to this, we provided in excess of 31,000 computers to a functionally-illiterate army, providing basic computer training to only 2000 operators.[25] The gap between requirement and capability has largely been filled by contractors; while this has proven financially beneficial to several nations' recently-retired military personnel, it is not even remotely sustainable by any follow-on Afghan government.

"We built an Afghan army with 13,000 vehicles, which require drivers, mechanics, parts, and fuel."

Unlike Iraq, where most despised the coalition occupation from the outset, a significant number of Afghanis accepted the coalition presence, despite it being exceedingly difficult to convince a native population to side with foreigners against its own culture. However, a series of incidents, such as Koran-

We are leaving Afghanistan much as we found it – one of the most impoverished, corrupt, drug-riddled, and violent nations on earth. Afghanistan remains a pariah narco-state that produces the lions' share of the world's opium; in 2011 for example, production increased by 61 percent -- in excess of 6400 tons. The $1.4 billion that this trafficking brought in provides support to the Taliban and warlords that the government simply cannot match for its security forces.[30] Karzai rejected poppy eradication, citing environmental concerns. In a corruption survey, only Somalia and North Korea rated lower, with Afghanistan having received only eight points of a possible 1000 available, according to Transparency International. Fully 23 percent of Afghanistan's GDP was paid in bribes.[31] A Russian drug task force raid this year netted almost 21 tons of heroin and morphine within an Afghanistan border province.[32] This was the equivalent of a year's worth of hard narcotics, found in only one raid, suggesting that the situation is worsening. In a society of such stark poverty and corruption, our nation-building efforts have done little more than create a culture of entitlement and dependency. It's hard to build a functioning economy upon that.

So, what is the way ahead for Afghanistan? Quite simply, as long as the Taliban have a sanctuary in Pakistan, or anywhere, we cannot win and they know it, whether we acknowledge that or not. There appears to be no endgame strategy, beyond "not losing too quickly." We will tell ourselves that we gave them the tools to succeed with our training and mentorship programs, but the war is stalemated, and everyone is looking out only for their own best interests.

In effect, for Canada and the Western alliance, we lost. It is not pleasant to hear, in the face of the sacrifices of our troops, families, or the ultimate effect upon the Afghanis we befriended, but there really is no other way to read this. Yes, the military has several Lessons' Learned repositories, so we could do better the next time. One lesson clearly not learned, however, is how little we remember history, particularly regarding this type of war. In 1969, commenting upon General Westmoreland's Vietnam strategy, Henry Kissinger wrote:

> The North Vietnamese and Viet Cong, fighting in their own country, needed merely to keep in being forces sufficiently strong to dominate the population after the United States tired of the war. We fought a military war; our opponents fought a political one. We sought physical attrition; our opponents aimed for psychological exhaustion. In the process, we lost sight of one of the cardinal maxims of guerrilla war; the guerrilla wins if he does not lose; the conventional army loses if it does not win.[33]

The reality of the situation, as described by RAND analyst Celeste Ward, is, "… what we need, for strategic purposes, is to create the perception that we didn't get run off."[34] This discussion will now turn to the way ahead, by suggesting some military necessities in the face of global trends, which will be followed by specifically Canadian perspectives and the offering of some personal recommendations for consideration.

Global Trends and Military Force Projection

Utility of Force 101: Militaries and war have been with us throughout time – Thucydides, Machiavelli, Hobbes, *et al* have provided the introductions. The mere title of this journal suggests that little should need to be said on the general topic. Unfortunately there has been a recent spate of books, such as General Rupert Smith's *The Utility of Force*, which have proclaimed, "War no longer exists…war as battle in a field between men and machinery, war as a massive deciding event in a dispute in international affairs; such war no longer exists."[35] That such battles are scarce, I grant. Looking at the previous half-century of conflict in South Asia, Central America, the Balkans, and Africa, I can understand how one may be tempted to pen such a eulogy. I suspect, however, that it may be over-simplified, if not outright premature. The last 'real war,' *a la* Studs Terkel's *The Good War*, was not a Marquis of Queensbury event, played out distinct from non-combatants, during daylight hours with suitable pauses for refreshment…as citizens of Dresden, London, or Hiroshima may attest. Granted, some attributes, such as fighting "so as not to lose the force, rather than fighting by using the force at any cost to achieve the aim," may have changed emphasis, but conserving your troops to fight another day is hardly a ground-breaking premise, either.[36] One can only assume that should we be involved in a conflict whose stakes were significantly higher, General Smith would be obligated to write a revised edition, particularly with an eye to the nasty world outside our gates.

"Future prognostication is often a dubious task – a fact as obvious to stock market investors as it is to Intelligence professionals."

DND photo [illegible] by Master Corporal Bruno Turcotte

Future prognostication is often a dubious task – a fact as obvious to stock market investors as it is to Intelligence professionals. And yet, some trends stand out, which highlight the way ahead with some degree of certainty that will inform the type of military Canada requires. For example, population growth, coupled with the potential shortages of food, water, and energy, indicate a likely growth in failed states and instability. Before striking main battle tanks and fighter aircraft from the order of battle however, one should also consider that by 2030, no country is likely to be a stand-alone hegemonic power.[37] Having neither a stable balance of power nor a 'global policeman' is likely going to usher in an increasingly violent era.

One of the most obvious contemporary threats is terrorism, particularly against an urban, 'high-tech' society. While this is predominantly a law enforcement and judicial matter, responding to a major terrorist attack is one of the six core CAF missions.[38] Because this is of justifiable interest to

Canadian Special Operations Forces Command (CANSOFCOM), particularly Joint Task Force 2 (JTF-2) and the Canadian Joint Incident Response Unit (CJIRU), rather than being a generic CAF issue, this article will delve no further into terrorism.

	Peoples' Republic of China	Russia	North Korea	Iran	Egypt
Main Battle Tanks	7,950	2,867	5,400	2,895	4,487
Artillery (Towed, SP, MLRS)	30,100	6,222	6,700	3,538	5,325
Infantry Fighting Vehicles	18,700	10,720	2,580	1,500	9,646
Military Aircraft	2,743	4,274	1,667	1,858	863
Naval Warships	224	972	708	408	221

Figure 1: Current conventional weapons. [42]

It goes without saying that the world contains hostile nations with significant conventional military forces. Iran, for example, which is increasingly autocratic and bellicose, maintains the largest inventory of ballistic missiles in the Middle East, which it is expanding in numbers and sophistication. North Korea's large conventional military force is well postured to conduct limited attacks with little-or-no warning, such as the 2010 sinking of a South Korean warship or the artillery bombardment of a South Korean island along the Northern Limit Line. They have subsequently made WMD advances with a successful satellite launch and a third nuclear test. China has become increasingly uncompromising in its regional maritime territorial disputes. Their comprehensive military modernization favours nuclear deterrent and strategic strike capabilities and strengthening its growing power projection capacity.[43] As shown in the above snapshot of weapons' holdings, there are significant conventional military forces out there, some of whom are actively anti-Western, while others have dubious records of stability.

As the Americans documented in their most-recent Quadrennial Defence Review, there are some difficult trends in the evolution of force planning.[44] For Canada as well, we must balance current operational readiness with the development of future capabilities. We cannot simply 'down tools' and tell the government, "we will just take a break here." Secondly, despite the growth in Intelligence, history continually sees us in unexpected locations. In 2001, we showed as little regard for Afghanistan as we had for the Balkans in 1991. Finally, and tied-in with this second trend, the melding of threat capabilities makes a neat categorization of threats as conventional or irregular nearly impossible. A future conflict could very well see a combination of unconventional warfare in the form of terrorism and cyber-attacks, coupled with conventional weaponry, such as stand-off weaponry and air defences emphasizing anti-access.[45]

To see a more precise model of such a conflict, one would be hard-pressed to find a more cogent example than the 2006 Israeli-Hezbollah war. Hezbollah routinely utilized the urban terrain and proximity to innocent civilians to facilitate their ambushes of Israeli forces, and then to melt back into hiding amongst the non-combatants. The tactics of choice were decentralized sniping and machinegun fire into convoys that had been stopped by IEDs.[46] More conventionally, the Israelis faced attacks by indirect rocket fire, as well as significant threats from modern anti-tank guided missiles, such as the Russian AT-13 and AT-14; "... it is estimated that *ATGMs accounted for 40 percent of the IDF's fatalities.*"[47] *Hezbollah even used Iranian Mirsad-1* and *Ababil-3* armed UAVs, which feature GPS navigation out to a range of 450 kilometres while carrying a 50 kilogram explosive payload.[48] As noted, such a conflict would prove difficult for force planners to project within a Canadian fiscal and geopolitical context.

Hezbollah militant members march on a highway in Ghaziyeh, south Lebanon, 1 October 2006.

While certainly not much of a revelation, the Canadian military is facing tough political and economic times. In Canada, support for non-peacekeeping expeditionary campaigns has never been particularly strong, notwithstanding the "support the troops" bumper stickers. The Western alliance has gone through two wars that were of dubious popularity while they were occurring, and have provided no discernable gain to Canada's national interest or security.

Militaries remain in existence to enforce government policies, both domestically and abroad. As articulated in CAF doctrine, without question, the Government will continue to use the military as a key foreign policy tool. It is within this structure that the Army derives its mission, which is to generate and maintain combat-capable, multi-purpose forces to meet Canada's defence objectives. These objectives span the range of protecting vital national interests, contributing to international peace and security, and promoting national unity, democracy, the rule of law and individual rights and freedoms. They also include promoting peace, order, and good government, as well as the pursuit of economic well-being.[46] *Canada's Army* further states: "... the army alone possesses the capability to seize and hold ground, dominate terrain, and physically protect land-based resources and people. As such, it is a strategic and decisive element of national power."[47]

If one considers the broader foreign policy picture, DFAIT identifies three objectives: "...the promotion of prosperity and employment; the protection of our security within a stable global framework; and, the projection of Canadian values and culture."[48] Yet even within the context of these generic policies, there is little additional impetus to maintain a standing force to address Afghanistan-style conflicts as long as they remain peripheral interests.

Politicians, whether ruling or in opposition, will increasingly use these recent wars as ammunition to score media points. As strategic analyst Robert Kaplan notes in commenting upon the US defeat in Iraq, the war was "... actually a failure less because no weapons [of mass destruction; the Bush administration's public reason for invading Iraq] were found than because of the financial cost, the lives lost, and the military quagmire that ensued, and that worked to strengthen Iranian power in the region for nearly a decade."[49] This ties in with what US Army Lieutenant Colonel Daniel Davis writes in a scathing *Armed Forces Journal* article, "Truth, lies, and Afghanistan: How military leaders have let us down." He offers: "What I saw bore no resemblance to rosy official statements by US military leaders about conditions on the ground... Instead, I witnessed the absence of success on virtually every level."[50] Such statements will be repeated by hostile journalists, with the prime effect of having politicians think less hospitably about their armed forces. To ameliorate this now, and to avoid similar situations in the future, the realities of warfare cannot be 'sugar coated.' "When it comes to deciding what matters are worth plunging our nation into war and which are not, our senior leaders owe it to the nation and to the uniformed members to be candid — graphically, if necessary — in telling them what's at stake and how expensive potential success is likely to be."[51]

Adding to this is a recent trend in scandal-exposing books along the lines of Rob Semrau's *The Taliban Don't Wave*, or Frank Ledwidge's *Losing Small Wars: British Military Failure in Iraq and Afghanistan*. Such works tend to be simplistically written and a treasure trove of quotes readily removed from suitable context. Such potential negative media coverage, when coupled with global economic contraction, argues against a government, with an eye towards voter popularity polls, being overly willing to commit to such an operation so far down the scale of national interest to non-strategic, 'discretionary' wars.

Despite this gloomy political scenario, the CAF will still be required. Put very simply, the CAF is the force of last resort when Canadian interests are to be defended using force. Formulated this way, the commitment of combat-capable forces is a matter of *choice*, influenced significantly by whether these interests are categorized as matters of *survival*, *vital*, *major*, or *peripheral*: survival is self-explanatory; vital issues could result in serious harm to the state; major issues may adversely affect a state's political, economic, and ideological well-being with corrective action usually occurring through diplomatic negotiations; peripheral issues affect private citizens or companies operating abroad, without adversely affecting our well-being.[52]

There are some decision-makers and media opinion-shapers who are predisposed to wring their hands and proclaim that we are obligated to care about such regimes, or call for "something must be done" with each teary-eyed child that appears on the international news. Even Lester Pearson, however, understood our limits and chose to frame Canada's involvement in Korea as "*selective* collective security -- with Canada deciding where and when and if we do anything under the [UN] charter."[53] With the ongoing global financial crises, our 'disposable income' for foreign deployments will require ever more discerning choices to be made. Our decision makers must be able to identify which conflicts are strategically disruptive to specific states, regions, or transit routes.

Canada must retain flexibility in determining our foreign commitments. In addition to the severity of the interests being threatened, the only other major determinant to action is our alliance commitments. While this includes NATO, our geography and culture predisposes us such that "Canada's foreign policy behaviour will be largely directed at the United States."[54] Carrying our share of such a security burden is in our best interests, and it cannot be met with a constabulary-styled force.

Despite the uncertainties of the future, for the CAF, the responsibilities are quite clear. The Canadian government has stated in concise, unambiguous language:

> In such a complex and unpredictable security environment, Canada needs a modern, well-trained and well-equipped military with the core capabilities and flexibility required to successfully address both conventional and asymmetric threats...Indeed, Canadians expect and deserve no less than a highly capable military that can keep them safe and secure while effectively supporting foreign policy and national security objectives.[55]

DND photo AR2008-K073-32 by Master Corporal Karl McKay

By mandating a "fully integrated, flexible, multi-role and combat-capable military," the government effectively moves us away from a COIN-centric military to one capable of addressing Canadian vital interests. COIN, as a subset of stability operations, is closer to war fighting than it is to peacekeeping, but "closer to" clearly indicates that it is not the military's primary function. To paraphrase former US Deputy Assistant Secretary of Defense for Plans, Dr. Janine Davidson, "... because you have a doctrine for COIN doesn't mean that you have a policy of invading countries in order to conduct COIN."[56]

Ottawa's ongoing force planning and resource allocation discussions are informed by DND/CAF Corporate Risk Profile documents. In the current DND report, the first risk listed is "Canadian Forces Reconstitution," noting that the CAF, "... after several years of high tempo operations centred on Afghanistan, will *continue to balance* the readiness levels necessary to maintain its leadership role and responsiveness."[57] This suggests that the current situation, with our close ties to Afghanistan-style counter-insurgency, is a risk requiring re-balancing.

The aphorism 'train for the known; educate for the unknown' suggests that we have developed the skills to address any tactical problems we are likely to face, since basic war fighting training, if embraced, covers off the most dangerous potential threats. Tied in with this is an emphatic warning tied to an after-action analysis of the US in Iraq, which stated, "Lesson: The greater the geopolitical risk one takes, the more expert must be the execution of the enterprise!"[58] While our military leadership is competent at our requisite skills, the government dilutes this expertise at its peril. There is worrisome evidence from recent training exercises that just such skill fade is already occurring, from some logistics functions being degraded, due to habitual reliance on in-theatre contractors, to soldiers believing that walking down main roads without a requirement for camouflage or tactical movement is 'the norm,' since that is what they know from their war.

There are increasing pressures for specialization within the military to focus upon these 'small wars,' and improve upon our skill-sets within non-traditional missions, such as post-conflict stability, humanitarian aid, and reconstruction tasks. Every indication of the way ahead, whether looking at potential threats, or the Canadian economy, denies the luxury of building single-mission forces. To cite the Potomac Institute's Frank Hoffman, "... we do not have the luxury of building separate agencies for each block of a Three Block War world."[59] The simple reality is that a conventional combat-capable military can do smaller conflicts, but a COIN-focused military is not capable of doing conventional war fighting.

DND photo AR2008-K049-56 by Master Corporal Karl McKay

Master Corporal Melanie Parent, Crew Commander of a light armoured vehicle and member of the 12th Canadian Armour Regiment from Valcartier, Quebec, consults her map enroute to Maywand District during Operation *Roob Unyip Janubi*, 5 August 2008.

I do not argue that the future battle space will have no need of nuanced, multilateral responses. I would, however, suggest that it is 'penny-wise and pound foolish' to build a constabulary military simply because it is less expensive to rehearse sitting around drinking tea with village elders than it is to maintain competence in combined arms' attacks. The CAF's ultimate, no-fail response is combat forces on the ground.[60] So far throughout human history, and despite competing claims of weapons' manufacturers, war has always devolved into basic killing, with the inevitable requirement that "only infantry can hold ground."

Conclusion

Western nations are looking towards their militaries within the context of two concurrent factors, the winding down from combat operations in the Persian Gulf region and south-west Asia, and a global economic downturn. Military forces are an easy target for those clamouring for a post-hostilities 'peace dividend.' As noted, this is not a particularly new practice; one does not need to dust off the history books to look at 1919 or 1946, as many of us lived through the post-Cold War's "decade of darkness" equipment draw-downs and training curtailments.

As these accounting-driven shadows descend on us once again, our military leaders and strategic thinkers ponder the lessons from our conflicts. Many of the markers along the way are dictated by economics and government policy, but there remain several choices to be made. A critical juncture early in the planning discussions has been labelled by our American counterparts, the 'crusaders' and the 'conservatives.' Have no doubt that these terms are simplistic merely to facilitate discussion; there are significant nuances to both.

The 'crusaders' -- supporters of emphasizing a military geared for stability operations and countering insurgencies -- have been bolstered by the enthusiastic wave of research conducted in the 21st Century's first decade. Non-military people often 'weighed in' on the debates in support of these strategies; after all "building schools and wells" is cheerier than "close with and destroy the enemy." For those who accepted that the military had a role, it was often over-simplified to "providing security," so that the NGOs and civil servants could work undisturbed. There was little understanding that providing security in the face of an adaptive, dedicated enemy was 'easier said than done.' In both Iraq and Afghanistan, COIN efforts were considered successful, not when regions were peaceful and democracy and human rights flourished, but merely in "the prevention of more bad headlines."[61]

The 'conservatives' tend to see COIN and similar operations as a necessary but distinctly subordinate subset to conventional war fighting skills. Afghanistan, for all its costs in blood and treasure, provided an excellent proving-ground to confirm many of these skills and to determine equipment strengths and weaknesses. There is growing concern, however, that, because this has been a defining moment for so many of our soldiers, there is a growing disinterest in maintaining the skills that would be necessary against a 'near-peer' adversary providing a survival- or vital-threat to our national interests.

Arguably, such a 'high-tech' conventional threat is not as statistically likely as turmoil in ungoverned spaces, failing states, or regional dictators threatening neighbouring states. Nevertheless, the results of failing to adequately prepare our military, through proper training and equipment, to succeed in such a conflict are much more horrific. Retooling the military as a constabulary force, particularly because of short-term economic expedience, would leave the Canadian government with much fewer foreign policy options in future conflicts, even those short of conventional war. Indeed, such a program would likely see Canadian soldiers bogged down in further unwinnable wars, to the detriment of responding effectively to continued conventional threats.

CMJ

DND photo AR2008-Z140-07 by Corporal Simon Duchesne

NOTES

1. Robert Kaplan, *The Coming Anarchy; Shattering the Dreams of the Post Cold War*. New York: Vintage Books, 2000, p.182.
2. Andrew J. Bacevich, *"The Petraeus Doctrine,"* in *The Atlantic*, October 2008; at http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2008/10/the-petraeus-doctrine/306964, accessed 12 January 2013.
3. Canada, "Report on Plans and Priorities 2012-13, Part III - Estimates," (Ottawa: Department of National Defence, 2013), p. 15.
4. United Nations Economic Commission for Europe, "Table 4. Oil Export Routes and Options in the Caspian Sea Region," at http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/experts/Azerbaijan/cia_Caspian%20Sea%20Region%20Reserves%20and%20Pipelines.htm, accessed 4 January 2013.
5. H.R. McMaster, "On War: Lessons to be Learned," in *Survival*, Vol. 50, No. 1 (Feb-Mar 2008), p. 21.
6. CTV News, "Saying 'no' to Iraq War was 'important' decision for Canada: Chretien," at http://www.ctvnews.ca/politics/saying-no-to-iraq-war-was-important-decision-for-canada-chretien-1.1192878, accessed 13 March 2013. A perhaps cynical interpretation, provided by historians David Bercuson and Jack Granatstein, is that Canada's motivation was predominantly for Canada not to "... be seen in Washington and Brussels as a free rider... ". See David J. Bercuson and J.L. Granatstein, "Lessons Learned? What Canada Should Learn from Afghanistan,"in *Canadian Defence & Foreign Affairs Institute*, October 2011, p. 32, at http://www.cdfai.org/PDF/Lessons%20Learned.pdf,, accessed 12 February 2013.
7. A 3PPCLI Battle-Group deployed to the Kandahar area in 2002 as part of a US Army Task Force under OEF. Most of the Army commitments have been under ISAF, initially near Kabul, and subsequently, in Kandahar. At the time of the troop draw-downs, Canadian Special Operations Forces remained linked with the OEF mandate.
8. Canada, House of Commons, *Canadian Forces in Afghanistan: Report of the Standing Committee on National Defence*, Rick Casson, MP, Chair. (Ottawa: Parliamentary Publications Directorate, 2007), p. 11.
9. This listing is not remotely all-inclusive; it is intended merely to highlight the wide spectrum of military support throughout the operation.
10. Gerald Schmitz, "Understanding the Curious

Case of Canada's Ambiguous Approach to International Democracy Assistance." Paper provided to Queen's University Centre for International and Defence Policy, 25 February 2013. Author's copy. "Rights & Democracy," as the ICHRDD was colloquially known, was closed down by the government in 2012 due to controversies surrounding its supposed anti-Israeli activities.

11. "More soldiers, tanks necessary to fight Taliban: Ottawa,"*Canadian Broadcasting Corporation*, 15 February 2006, at http://www.cbc.ca/news/canada/story/2006/09/15/tanks-afghanistan.html, accessed 3 January 2013.
12. Quil Lawrence, "Afghans Wary of Building up Local Police Forces," National Public Radio, 13 January 2012, at http://www.npr.org/2011/01/13/132866865/afghans-wary-of-building-up-local-policing-forces, accessed 3 October 2012.
13. Canada, House of Commons, *Canadian Forces in Afghanistan*, p. 11.
14. Hew Strachan, "Strategy or Alibi? Obama, McChrystal and the Operational Level of War," in *Survival*, Vol. 52, No. 5, (Oct-Nov 2010), p. 163.
15. Gerald Schmitz, "Understanding the Curious Case of Canada's Ambiguous Approach to International Democracy Assistance." Paper provided to Queen's University Centre for International and Defence Policy, 25 February 2013. Author's copy.
16. The quote comes from a relatively senior Canadian Army officer who requested non-attribution.
17. Michael Hastings, "The Runaway General," in *Rolling Stone*, No. 1108/1109, 10 June 2010, at http://www.rollingstone.com/politics/news/the-runaway-general-20100622, accessed 7 December 2013.
18. *Ibid*.
19. Strachan, "Strategy or Alibi?," p. 169.
20. Author's experience. It wasn't me. Although I had heard "targeting discontent" attributed to David Galula several times, I am quite familiar with his *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, and am unable to find a specific reference.
21. General David Petraeus: US Army Commander in Iraq and lead author of the US Army/US Marine Corps Counterinsurgency Field Manual. Lieutenant Colonel (ret'd) John Nagl: influential US Army expert in counterinsurgency and author of *Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam* (more commonly known by its sub-title of *Learning to Eat Soup with a Knife*). Lieutenant Colonel David Kilcullen: Australian Army officer who gained a reputation advising the US government on "complex warfare" – insurgencies and terrorism.
22. Dr. Howard G. Coombs, "Canadian Whole of Government Operations: Kandahar – 09/2010 – 07/2011," *CDA Institute Report*, December 2012, pp. 4-5. Rather than merely not stepping up to the table, the previously-cited Parliamentary Report states: "If the 3D strategy is to be effective, all three Ds must be able to apply their individual expertise in a complementary and aggressive way to address the mission at hand. It seems though, that CIDA may have been a drag on diplomacy and defence in late 2006." See Canada, House of Commons, *Canadian Forces in Afghanistan*, p. 56.
23. Reed Kitchen, "Things I Learned from People Who Tried to Kill Me," in *Small Wars Journal*, 19 June 2012, at http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/things-i-learned-from-people-who-tried-to-kill-me, accessed 15 October 2012.
24. Robert Kaplan, "Counterinsurgency Forever?"in *Stratfor*, 3 October 2012, at http://www.stratfor.com/weekly/counterinsurgency-forever, accessed 15 October 2012.
25. John M. Gillette, "Afghanistan: What Went Wrong?"in *Small Wars Journal*, 5 February 2013, at http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/afghanistan-what-went-wrong, accessed 15 February 2013.
26. Mark Sedra, "Time to End Combat Operations in Afghanistan," Canadian International Council, 23 March 2012, at http://opencanada.org/features/the-think-tank/comments/time-to-end-combat-operations-in-afghanistan, accessed 5 September 2012. The US Army is seeking the death penalty against Staff Sergeant Bales, who is accused of 16 counts of premeditated murder, six counts of attempted murder, and seven counts of assault, among other charges. At least nine of the people he is accused of killing were children. For further, see Kirk Johnson, "Army Seeking Death Penalty in Massacre of 16 Afghans,"in *New York Times*, 19 December 2012, at http://www.nytimes.com/2012/12/20/us/robert-bales-faces-death-penalty-in-afghan-massacre.html, accessed 28 December 2012.
27. David Galula, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice*, NY: Praeger, 1984, p.74. While we emphasized cultural familiarity as part of the 'hearts and minds' dogma, how many Canadian troops learned Pashtun or Dari?
28. Gillette, "Afghanistan: What Went Wrong?"
29. General (ret'd) Barry R. McCaffrey, "Withdrawal Under Pressure: Afghanistan 2013-2014: The Coming Civil War," 13 February 2013, at www.mccaffreyassociates.com., accessed 18 February 2013.
30. *Ibid*.
31. *Ibid*. See also Transparency International Corruption Index, at http://www.transparency.org/cpi2011/results., accessed 28 February 2013. Even the Afghanistan Assistant Minister of Defence for Personnel and Education, Lieutenant-General Baaz Mohammad, notes that the leadership is driving the troops away, with AWOLs being "…the result of commanders' misbehaviour with individual soldiers…[it makes] no sense to buy military equipment, tanks, airplanes. If we do not have the properly trained and assigned people to maintain the equipment, we will lose the war." From a report of Afghanistan Assistant Minister of Defence for Personnel and Education's speech at the Afghan Air Force Conference Centre, Kabul, 5 February 2013. Author's copy, with thanks to Dr Howard Coombs' "Acrogram."
32. ITAR-TASS, "Over 20 tons of drugs seized by Russian drug police in special operation in Afghanistan." at http://www.itar-tass.com/en/c32/673122.html, accessed 13 March 2013.
33. Henry Kissinger, "The Viet Nam Negotiations,"in *Foreign Affairs*, Vol. 47, No. 2, January 1969, p. 214.
34. Hastings, "The Runaway General."
35. Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, (London: Allen Lane, 2005), p. 1.
36. *Ibid*., p. 17.
37. US National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, (Washington: Director of National intelligence, 2012), p. 11.
38. Canada, "Canada First Defence Strategy," (Ottawa: Department of National Defence, 2008), p.10.
39. US Director of National Intelligence, "Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community; Senate Select Committee on Intelligence," (US Government: Office of the Director of National Intelligence, 12 March 2013), pp. 7-8, 15, 21-23.
40. Global Fire Power - 2013, at www.globalfirepower.com, accessed 13 March 2013.
41. Kathleen H. Hicks and Samuel J. Brannen, "Force Planning in the 2010 QDR," in *Joint Force Quarterly*, Vol. 59, No. 4, 2010, pp. 139-140.
42. US National Intelligence Council, in *Global Trends 2030*, pp. 70-72.
43. Andrew Exum, "Hizballah at War: A Military Assessment," in *Policy Focus #63*, (Washington DC: Washington Institute for Near East Policy, 2006), pp. 9-10.
44. Frank G. Hoffman, "Conflict in the 21st Century; The Rise of Hybrid Wars," (Arlington, VA: Potomac Institute for Policy Studies, 2007), p. 37.
45. Anthony Cordesman, "Preliminary Lesson of Israeli-Hezbollah War," (Washington: Center for Strategic and International Studies, 2006), pp. 5, 16.
46. Canada, *Purpose Defined: The Force Employment Concept for the Army*, (Ottawa: Department of National Defence 2004), pp. 5-6.
47. Canada, *Canada's Army: We Stand on Guard for Thee*, (Ottawa: Department of National Defence 2004), p. 2.
48. Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, *Canada in the World*, (Ottawa: Canada Communications Group, 1995), p. i. Fortunately, *Canada in the World*, in typical bureaucratic fashion, avoids hard questions like the definition of national interests.
49. Robert D Kaplan, "Rethinking the Iraq War," in *Stratfor*, at http://www.stratfor.com/weekly/rethinking-iraq-war, accessed 13 March 2013.
50. Lieutenant Colonel Daniel Davis, "Truth, lies, and Afghanistan: How military leaders have let us down." in Armed *Forces Journal*, February 2012, at http://armedforcesjournal.com/2012/02/8904030?id=4573, accessed 26 February 2013.
51. *Ibid*.
52. Dr Ross Graham, "Canada's Vital Interests," Canadian Forces College, NSSC 3, 2001, p. 2.
53. Harald von Riekhoff, "Canada and Collective Security," David B. Dewitt and David Leyton-Brown, (eds.), *Canada's International Security Policy*,(Scarborough, ON: Prentice Hall, 1995), p. 239. Author's emphasis on "selective."
54. Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, (Scarborough: Prentice Hall, 1995), p. 68.
55. Canada, *Canada First Defence Strategy*, (Ottawa, Department of National Defence, 2008), p. 7. At the time of this writing, the Government had indicated a revised document was 'in the works.'
56. Octavian Manea and Janine Davidson, "Rebalancing the US Military for 21st Century Threats: An Interview with Janine Davidson," in *Small Wars Journal*, 29 October 2012; at http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/rebalancing-the-us-military-for-21st-century-threats, accessed 6 December 2012.
57. Canada, "Report on Plans and Priorities 2012-13, Part III - Estimates," (Ottawa: Department of National Defence, 2013), pp. 9-10. Author's emphasis.
58. Kaplan, "Rethinking the Iraq War."
59. Hoffman, "Conflict in the 21st Century," p. 46
60. I hesitate to use the term 'no-fail' since it crops up regularly on Power Points, discussing everything from foreign interventions to the testing of Individual Battle Task Standards.
61. Kaplan, "Counterinsurgency Forever?"

DND photo IS2010-3031-09 by Corporal Shilo Adamson

AFGHANISTAN 2010-2011: COUNTERINSURGENCY THROUGH WHOLE OF GOVERNMENT[1]

by Howard G. Coombs

Field Commanders have demonstrated a real need for access to development programs that they control and deploy in rolling out COIN [counterinsurgency] and stability operations. This provides the certainty of resource access, and allows for continuity within the surgical, strategic deployment, and effects building that true COIN requires. With the stability of districts achieved, the solidification of these gains is realized through the insertion of economic improvement. The eventual handover of development responsibilities to the civilian agencies known for their development work in the Third World can then occur.[2]

~ Keith Pratt, United States Agency for International Development, Dand District.

Pratt's comment alludes to the ongoing friction that exists between the imperatives of following up military success in counterinsurgency[3] operations through stabilization activities, and the need for sustainable reconstruction and development articulated by non-military partnered agencies and/or governmental departments. It also describes the need for military commanders to be able to create reconstruction and development projects, sometimes called 'quick impact projects,' and access long-term and self-sustaining capacity building programs orchestrated by other agencies. The Canadian Armed Forces (CAF)[4] and their field partners have, most recently, been dealing with these dilemmas in the fragile security environment of southern Afghanistan. Although frictions still existed between military and non-military actors, by the end of the Canadian combat mission in July 2011, there had been success resolving these issues. The Canadian inter-governmental alliance had maturated and greatly enabled the effects necessitated by military activities by connecting them to the longer-term sustainable outcomes desired by developmental and political advisors and agencies to enable the host nation – Afghanistan.

Colonel Howard G. Coombs, CD, PhD, *retired from active duty with the Canadian Armed Forces in 2003. He received his PhD in military history from Queen's University in Kingston, Ontario, and is currently an Assistant Professor of the Royal Military College of Canada. He is also a part-time Army Reserve officer commanding 33 Canadian Brigade Group, headquartered in Ottawa. Coombs deployed to Kandahar with Joint Task Force Afghanistan from September 2010 to July 2011 as a civilian advisor to the Task Force Commander. He also served in Kabul in 2004 as an Army reservist working directly for the Commander International Security Assistance Forces as a strategic planner.*

DND photo IS2003-6037 by Master Corporal John Nicholson

The background to Canada's involvement in Afghanistan was succinctly described by international security pundits, Janice Gross Stein and Eugene Lang, in their 2007 work, *The Unexpected War: Canada in Kandahar*, as Canadian commitment to a brief combat mission in 2002, was followed by participation in a 2003-2004 stabilization intervention. This initial intervention was, in turn, trailed by provincial reconstruction, and then gradually, in 2006, to a deadly low-intensity conflict which would eventually cost Canada 162 lives.[5] In 2011 Canada's role transitioned from fighting in southern Afghanistan, primarily Kandahar, to providing advice and assistance within the North Atlantic Treaty Organization Training Mission – Afghan (NTM-A) with the preponderance of the nation's forces located centrally in the region of Kabul.

DND photo Su2006-0523-39 by Master Corporal Jill Cooper

The President of Afghanistan, Hamid Karzai, greets Chief of the Defence Staff General Rick Hillier on Parliament Hill, Ottawa, 22 September 2006.

Canada's Afghanistan mission also provided the initial trial of the amalgamation of defence, diplomacy and development – 3D approach - that had been created as the expression of Canadian foreign policy in conflicted regions around 2003.[6] This concept evolved into the ideas represented by the more all-inclusive expression 'Whole of Government' (WoG), and, in essence, remained primarily concerned with integrating all instruments of policy, regardless of department or agency, in order to produce a desired effect linked to national strategy. The growth of the integrated approach to this conflict can be demonstrated by examining the work done in 2010-2011 by the Whole of Government team during Canada's last year in Kandahar.

Canada's inter-governmental efforts in Afghanistan developed from nascent beginnings. The foundation of the campaign can be said to have been laid in January 2004 when then-Lieutenant-General Rick Hillier, Canadian commander of the International Security Assistance Forces (Rotation V) (ISAF V), was presented with a number of dilemmas expressed by President Hamid Karzi, who, at that time, was the leader of the Afghanistan Transitional Authority (ATA).[7] Most important of these was the lack of unified action by the myriad governments and organizations that had resulted in less effective development and caused a weakening of potential effects. Also, as a result of the lack of a shared approach, ISAF V could not move beyond lower order, or *tactical* military activities in order to achieve higher-level and enduring strategic objectives. Hillier understood that without a coherent strategic concept in which all involved parties, military, international organizations, non-governmental organizations, donor institutions, the international community, and, most importantly, the ATA and Afghan people could partake, no operational level campaign could be created. Also, he believed that "…rebuilding failed states or failing states was not a security, governance or economic problem; it was all three…"[8] Accordingly, he used his ISAF staff, and later, two Canadian officers, tasked from Canada, to assist the ATA in articulating a strategic concept. This model was eventually released in the form of an idea paper entitled "Creating a National Economy: The Path to Security and Stability in Afghanistan." While primarily developmental in nature, it also specified ideas that would later be used to assist with governance and security. These core ideas later emerged within the Afghanistan National Developmental Strategy (ANDS), which continues to be an overarching Government of the Islamic Republic of Afghanistan (GIRoA) policy document governing multiple activity streams by all those contributing to the rebuilding of Afghanistan.[9]

This initial effort later resulted in Karzai requesting similar support from Hillier after he became Chief of the Defence Staff (CDS). The result was a small group of advisors that worked with the Afghan government in a similar fashion to the 2004 efforts. Regrettably, this 'Strategic Advisory Team -

Afghanistan' or 'SAT-A' was only in being from 2005 to 2008. This capacity building and assistance was not viewed by some as a Canadian military mission, and it met its untimely demise due to international and interdepartmental politics.[10]

Map of Afghan tribal distribution

Over the course of Canada's involvement in Afghanistan, there were two relatively divisive Parliamentary votes - May 2006 and March 2008 - concerning the extension of the mission and its essential character. There was also considerable attention paid to the convening of an independent panel to make recommendations on the future course of the mission in 2007 - the Manley Report - and a highly politicized public discourse over the Government's detainee transfer policy, which began in 2007 and continued throughout Canada's involvement.[11] A positive effect of this very public political debate was recognition of the breadth and complexity of the Afghan challenge, which contributed to a substantial evolution in both the strategic Whole of Government coordination framework in Ottawa and the corresponding mission structure and civilian resourcing in Afghanistan. Hillier notes in his memoir, *A Soldier First: Bullets, Bureaucrats and the Politics of War*, that the outcome of this period was a defence policy statement that provided the over-arching strategy for the use of Canada's military.[12] The *Canada First Defence Strategy* mandated the CF:

> ...to be a fully integrated, flexible, multi-role and combat-capable military, working in partnership with the knowledgeable and responsive civilian personnel of the Department of National Defence. This integrated Defence team will constitute a key element of a whole of government approach to meeting security requirements, both domestically and internationally.[13]

As a result of all of this, after early 2008, Canadian efforts in Afghanistan were overseen by a Cabinet Committee on Afghanistan, supported by the Afghanistan Task Force in the Privy Council Office and an *ad hoc* committee of Deputy Ministers who met on a weekly basis. The deployed Canadian civilian and police contingents grew from a handful in 2006 to more than 100 in 2009, with a relatively robust civilian leadership cadre at the embassy in Kabul, at Kandahar Airfield under the leadership of the Representative of Canada in Kandahar (RoCK), and a senior civilian director of the Kandahar Provincial Reconstruction Team (KPRT). In 2010, the latter two positions were amalgamated, and the RoCK became the Director KPRT.

Following the Manley Report and the Parliamentary vote of March 2008, the Canadian Government unveiled a detailed set of policy objectives for the mission, and soon thereafter, developed a framework of benchmarks to measure and report on the progress achieved on each of its six key policy priorities. These were:

In Kandahar

1. Maintain a more secure environment and establish law and order by building the capacity of the Afghan National Army and Police, and supporting complementary efforts in the areas of justice and corrections.

2. Provide jobs, education, and essential services, such as water.

3. Provide humanitarian assistance to people in need, including refugees.

4. Enhance the management and security of the Afghanistan-Pakistan border.

In Afghanistan (nationally)

5. Build Afghan institutions that are central to our Kandahar priorities, and support democratic processes, such as elections.

6. Contribute to Afghan-led political reconciliation efforts aimed at weakening the insurgency and fostering a sustainable peace.[14]

It is noteworthy that just one of these priorities involved security, and its focus was entirely upon building the capacity of Afghan National Security Forces (ANSF) to sustain a more secure environment, and to promote law and order. Also, with significant increases of American military personnel in the region after 2009, the CAF, the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), the Canadian International Development Agency (CIDA), and Afghans were able to focus

their efforts and resources to support security operations in an increasingly smaller area in southern Afghanistan – from 2010 to 2011 the districts of Panjwai'i, Dand, and, initially, Daman, within the province of Kandahar. Concomitantly, DFAIT and CIDA remained engaged across the province.

DND photo IN2008-K217 by Corporal David Childs

Furthermore, with the purpose of facilitating Canadian efforts towards development and governance in Afghanistan through security assistance, the Manley Report recommended prolongation of the Canadian military commitment beyond 2009. Parliamentary approval was given to extending CF involvement until 2011. Consequently, the Canadian military strategy until 2011 included training the ANSF, providing security for reconstruction and development efforts in Kandahar, continuation of Canada's responsibility for the KPRT, and preparing for changeover of the current security mission in southern Afghanistan to American or other allies in 2011. It was a comprehensive focus that involved all departments of government.

The Whole of Government mandate was incredibly important in the context of the counterinsurgency Canadians fought in southern Afghanistan. It provided impetus for the primary Canadian agencies, the Department of National Defence, DFAIT, CIDA, as well as others, to work together in a holistic fashion in order to create desired outcomes. This requirement was aptly captured by American defence advisor and public policy expert, Sarah Sewall in 2006 – as the nature of the wars in Afghanistan and Iraq were made apparent to their Western participants:

> COIN is a particularly dynamic, decentralized, and three dimensional form of warfare because the strategic, operational, and tactical levels of operation are more interdependent that in typical conventional operations and *because the end state cannot be achieved strictly by military means* [Emphasis added by author].[15]

Canadian counterinsurgency practice in 2010 – 2011 reflected these precepts. TFK conducted operations that were aimed at defeating the *insurgent* and the *insurgency*. The activities required to deal with both were not synonymous, and they required a Whole of Government effort. It was clearly understood that any military victory achieved against the insurgent needed to be quickly followed with permanent ANSF presence – both military and police – in addition to functioning governance, as well as reconstruction and development efforts linked to both provincial and national economies.[16] The TFK approach to counterinsurgency was more than the CLEAR-HOLD-BUILD approach first articulated in American doctrine in 2006.[17] It had been refined by successive rotations to a nuanced DEFINE-SHAPE-CLEAR-HOLD-BUILD-ENABLE-TRANSITION. It was necessary to (1) define the problem, (2) shape the environment, (3) clear or separate the destructive influences from the population, (4) hold through the establishment of security, (5) build capacity using governance, reconstruction, and development, (6) enable the local population, and (7) facilitate transition of control to host nation authorities. Due to the significant non-military component to activities across this spectrum, which increased as one moved towards TRANSITION, an integrated, Whole of Government team, with a common understanding of the issues and shared operating concepts to address them, was necessary to succeed.

DND photo IN2010-K147-11 by Master Corporal Pierre Theriault

With the support of Canadian police officers serving with the Kandahar Provincial Reconstruction Team (KPRT), Afghanistan National Police (ANP) officers practice shooting techniques on the Camp Nathan Smith pistol firing range, 6 November 2010.

TFK captured this approach in its mission statement:

> In partnership with Afghan National Security Forces, Coalition Forces and Whole of Government Partners, Task Force KANDAHAR will conduct comprehensive Counter-Insurgency operations in order to DEFEAT Insurgent influence and improve Afghan society across Governance, Development and Security lines of operation in PANJWAI'I, DAND and DAMAN.[18]

"The areas that were problematic revolved around the non-military effects needed early in the counterinsurgency spectrum."

Soon after its arrival in Afghanistan, official responsibility for Daman was taken away from Task Force Kandahar. Consequently, the primary districts that were the responsibility of Task Force Kandahar were Panjwai'i and Dand districts. Panjwai'i had a population of approximately 80,000 people. Its district leader,[19] *Haji* Fazluddin Agha, had been a front commander in the fight against the Soviet Army during 1979-1989 – a member of the *mujahedeen*.[20] Of importance to note was that Panjwai'i was the birthplace of the Taliban, which exerted a particularly strong influence upon the western portion of the district.[21]

Dand district had a population of about 450,000 people. Its district leader was *Haji* Amadullah Nazek, a member of the new wave of Afghan leadership born at the end of the Soviet era. He was a *Kandahari* who developed into adulthood during the turbulence of the 1990s. Dand was the southern gateway to Kandahar City, considered the 'key to the south,' and, as such, it was a strategic staging point for Taliban.[22]

There were challenges. This Whole of Government approach, involving defence, diplomacy, and development, required an increased level of interoperability between agencies that often lacked a common coordinating infrastructure. The Manley Report altered that situation. The result was seen in attempts to build shared consensus for the establishment and coordination of decentralized Whole of Government operations from the then-newly implemented national Afghanistan Task Force and Government of Canada departments, through the interagency team at the Embassy in Kabul, to the efforts of the RoCK and the Commander TFK, along with efforts of the men and women of the KPRT and TFK. But even then, this evolution was not without problems, and despite the best will and intentions, Canadian Whole of Government operations, while moving ahead at the strategic and operational levels of war, occasionally faltered at the tactical level.

The areas that were problematic revolved around the non-military effects needed early in the counterinsurgency spectrum. TFK identified as part of its operational vision, a number of 'tipping points'[23] that were components in its Whole of Government approach:

Security

- Adequate numbers of capable Afghan police addressing village requirements and *protecting*, not *preying upon*, the people
- ANSF-led combined and single service operations
- Integrated ANSF command and control responsive to the District Leader and *maliks*, or leaders

In this photo, more than 80 ANP officers were graduated after completion of a six-month basic qualification course, 6 January 2011.

DND photo AR2011-0008-028 by Corporal Tina Gillies

Governance

- *Responsible* and *responsive* district leader and staff
- Representative and functioning district and village *shuras*, or consultative bodies, and provincial processes
- Line ministry representatives from primary line ministries working at the district centre, and reactive to village requirements

Development

- Functioning District Development Committees, and village development representation leading to all development coordinated through the District Leader to meet priorities set by the district in conjunction with villages

- Working rural/urban interface – markets, transportation, and so on

In order to create these outcomes, it was necessary over the course of 2010-2011 to reinforce the coalition tactical operations by both military and other means. In the security realm, persistent security could be established through capacity building with local, regional, and national security forces, and wherever possible, responsibility for local security was transferred to Afghan civil and security forces. Connected to that was continuing assistance with the establishment of and maintenance of the Rule of Law and governance in the districts. However, in the final analysis, security activities were primarily focused upon supporting and increasing the conditions for governance and development. These areas were critical to "Defeating the Insurgency, not the Insurgent."

DND photo AR2011-0013-52 by Corporal Jean-Francois Gingras

Government of Canada senior officials land in the Panjwa'i District, Afghanistan, 12 January 2011. They included the Clerk of the Privy Council, Mr. Wayne Wouters, the Vice-Chief of the Defence Staff, Vice-Admiral Bruce Donaldson, and the Deputy Minister of the Afghan Task Force of the Privy Council Office, Mrs. Greta Bossenmaier

Due to the uncertain security environment in the early stages of the counterinsurgency fight, field partners, such as DFAIT and CIDA, were challenged to work alongside the CAF. Also, they were not mandated to provide the immediate effects necessary to reinforce the success of military activities. This situation and its implications in the civil-military relationship during counterinsurgency, were accurately captured by British Brigadier Frank Kitson in *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping*, in which he described the British Army experience from 1945 to 1970:

> …although an army officer may regard the non-military action required as being the business of the civil authorities, they will regard it as being his business, because it is being used for operational reasons. At every level the civil authorities will rightly expect the soldier to know how to use non-military forms of action as part of the operational plan, although once it has been decided to use a particular measure they will know how to put it into effect.[24]

Consequently, TFK made use of its embedded advisors, political and developmental, as well as input from the RoCK and the organizations that comprised the KPRT in order to realize the Whole of Government construct.[25]

This process was much more straightforward than it might appear to be. A common vision was first established by the Commander TFK and the RoCK, and then communicated to respective staffs. Cross staff liaison happened regularly through the DFAIT and CIDA advisors at TFK, as well as TFK Liaison Officer with the KPRT. In support of operations, the synchronization of Whole of Government effects would be done as part of the planning process. The point at which the process could falter was the assignment of non-military tasks to organizations that were capable of operating in the violent environment of combat.

This gap was closed by the CAF, under the rubric of Influence Activities, (IA), where information operations, psychological operations, and civil-military cooperation (CIMIC) teams contributed to connecting the immediate effects needed by security operations within governance and development with the longer-terms programs, processes, and policies established with the assistance of agencies, such as DFAIT and CIDA. In other words, the non-sustainable effects of the type attained by military quick action projects were connected to the longer-term sustainable activities required by sub-national and national processes through the work of IA. These small teams were attached to field forces, and they worked hand-in-hand with district stabilization teams (DSTs), combined military civilian teams, which were located at district centres. All were connected to both TFK and the KPRT. Also, through the synchronization matrices created for operations, the input of the development and political advisors, KPRT and RoCK, could all be taken into account.

Of the two main focus areas, governance was reinforced through direct support to structures that would assist district public administration and management, from the infrastructure required to effectively govern, to assisting with building human capacity for governance within the district. Assistance was provided to create the conditions that representative village *shuras* would provide spokespersons to the district *shura*. In turn, the district *shura* was assisted with connecting to the province. Throughout all of this the information domain was shaped in a fashion to support these Afghan structures using capabilities available to information and psychological operations teams.

Simultaneously, reconstruction and development were not neglected. Of great value was the Commander's Contingency Fund (CCF), which bankrolled a host of quick impact projects. The CCF was similar to the American Commander's

Emergency Response Program (CERP). It permitted the Commander TFK to access and deliver reconstruction and development project funds in order to bridge the gap between existing projects funded by other donors and planned inter-agency program funding. Examples of CCF projects prior to 2010 included Afghan National Police infrastructure and equipment, Kandahar University Campus improvements, and the equipping of the Kandahar Fire Department. Linked to this was the Cash for Work program – comparable to the United States concept of "Money as a Weapon System." This permitted the employment of fighting age men and youths to work on local projects during the times of year that insurgent violence was highest, normally at the end of the agricultural season of plantings and harvests. By employing fighting age males (FAMs), TFK reduced the numbers available to insurgent commanders through employment. Nevertheless, it was always understood that these activities must lead to sustainable governance and development. They needed to link closely into DFAIT and CIDA efforts and expertise.[26]

As a result, there was progress in both Dand and Panjwai'i, the latter of which was the most challenged district. In Dand, a critical mass of the *tashkil*, the organization or structure, was assembled, and it represented a positive example for Kandahar governance. Led by an effective district leader, the staff members were increasingly able to plan and execute with minimal support from the international community.[27] In terms of staffing, the Justice sector was a key gap. In other areas, education and other services were strong and vibrant. At the same time in Panjwai'i, the district *tashkil* slowly trickled in and melded as a team. With Karzai's appointment of Agha as leader in 2010, the district was revitalized. While work remained to be done to cement the gains made on the security front, Panjwai'i was moving in a positive direction. One can see from a snapshot of the progress from looking at the changes in the two districts over the course of a single year:

A Tale of Two Districts[28]

PANJWAI'I

Governance (*Tashkiel* filled/unfilled)
September 2010 - 2/37
July 2011 - 11/40

Schools
September: Open - 1; Closed - 31
July: Open - 10; Closed - 27

Clinics
September: Open - 1; Closed - 4
July: Open - 2; Closed – 3

DAND

Governance (*Tashkiel* filled/unfilled)
September 2010 - 12/28
July 2011 - 22/40

Schools
September: Open - 15; Closed - 16
July: Open - 31; Closed - 0

Clinics
September: Open – Unknown; Closed - Unknown
July: Open - 5; Closed – 0

Senior Afghan and Canadian service members monitor development projects in Dand District, 18 January 2011.

On top of this, Canada supported the stabilization of Panjwai'i and Dand districts by ensuring that freedom of movement was maintained *in* and *around* these districts through constant road improvements. This route construction enabled the movement of ANSF and NATO forces to conduct security activities and support governance and development initiatives – ultimately this assisted in reinforcing the legitimacy of the Afghan government, and the rejuvenation of the local communities through access to health care, education, and markets for their goods. All-in-all, over 103 kilometres of roads were constructed or improved, 40 kilometres of which were paved, and four bridges were constructed. This was done through a combination of local contracting with CCF funding and with the resources of the TFK Engineer Regiment, which completed over 150 reconstruction/construction projects. Although relatively small, 261 military and civilian personnel (seven Defence Construction Canada and 74 Canadian Forces Contractor Augmentation Program (CANCAP)), the Engineer Regiment influenced almost all aspects of the TFK effort. In addition to the work they completed and supervised, they also ensured the prioritization and synchronization of engineer, stability, and reconstruction efforts.[29]

In similar fashion, Civil Military Cooperation (CIMIC) teams arranged for 521 projects directly supporting and

involving Afghans in key villages, and helped create 10,000 man-days of employment. These included:

- Canals and drainage projects - 29 canals, 56 kilometres
- Schools (in partnership with CIMIC) - 28 schools
- Mosques (in partnership with CIMIC) - 42 mosques
- Police Infrastructure -18 sites
- Governance Infrastructure - seven sites
- Health Clinic - one clinic

CIMIC teams also facilitated smaller projects that assisted with the necessities of everyday life, from humanitarian assistance, to supporting Afghan initiatives of all types. This resulted in positive effects beyond what anyone could have imagined and throughout the process was connected to programs and policies facilitated by DFAIT and CIDA on behalf of GIRoA.[30]

If anything, the CAF experience in its last year of combat operations in Afghanistan demonstrated the imperatives of the paradoxical trinity of Whole of Government operations: (1) Security without Governance is meaningless, (2) Governance without Development is unsustainable, and (3) Development without Security is unsupportable. The CAF has learned and relearned a great deal through its activities in Afghanistan. The implementation of a comprehensive Canadian intergovernmental approach in addressing the complex dilemmas of the contemporary environment was the result of the efforts of those who served in Kandahar from 2006 onwards. This work and sacrifice underpinned any progress experienced in 2010-2011. Canadian field partners have included DFAIT and CIDA, as well as other governmental organizations, such as the Royal Canadian Mounted Police (RCMP), and Corrections Services Canada (CSC).[31]

Additionally, if there is one other lesson that must be reinforced, it is the need for the creation and maintenance of organizational and individual relationships, and the construction of communal vision between myriad groups and individuals. Not only will this facilitate the Whole of Government construct, but it acknowledges the distributed and unstructured nature of 21st Century operations. Effective command in the contemporary environment is not possible using traditional hierarchical measures of command and control. It requires structures that are inclusive, establishing and maintaining common trust and shared intent. This permits them to be self-synchronizing and adaptable, exercising unity of effort to accomplish a mission. These organizations are military and non-military, consisting of a mixture of information and social networks that self-synchronize as a result of shared vision. In the same fashion, as was the case with the bundle of twigs in Aesop's Fable, the whole is stronger than its individual parts. This can certainly be demonstrated through the experiences of the Canadians in Kandahar during 2010-2011.[32]

As a final point, the Whole of Government team in Afghanistan learned vital lessons with respect to counterinsurgency and inter-departmental interface, but underpinning

A soldier from Task Force Kandahar greets local Afghan children while on a foot patrol, 22 January 2011.

everything was the need to integrate all military and non-military efforts at the tactical, operational, and strategic levels, both *horizontally* and *vertically*. Arising from that, in order to ensure that the quick impact projects and capacity building conducted as part of military operations are integrated into long-term and sustainable activities, it is necessary to provide military commanders with the means – resources and people – to *enable* that relationship. The role of Influence Activities, engineers, and other key enablers in this effort cannot be underestimated. I believe practitioners and theorists like Pratt, Sewall, and Kitson are correct in that military officers must be prepared and enabled to orchestrate all types of non-military activities. These efforts, aimed at reconstruction, development, and governance, are necessary to achieve success in the low intensity conflicts that we have been fighting over the past decade, and will continue to fight into the foreseeable future.

CMJ

NOTES

1. Some of the ideas and materials in this chapter are a synthesis of the research contained in previous works: Dr. Howard G. Coombs and Lieutenant-General (Retired) Michel Gauthier, "Campaigning in Afghanistan: A Uniquely Canadian Approach…" in Colonel Bernd Horn, ed., *No Easy Task* (Toronto: Dundurn Press, 2011); Dr. Howard G. Coombs, "Canadian Whole of Government Operations Kandahar – September 2010 to July 2011," Navy Paper (Ottawa: The Conference of Defence Associations Institute, December 2012); and, Dr. Howard G. Coombs, "AP(L.N.06.03.LI) Introduction to the Comprehensive Approach to Operations in a Joint, Inter-Agency, Multinational and Public Environment," Presentation to the Army Operations Course, Canadian Army Command and Staff College, Kingston, ON (31 October 2011). Also, I am indebted to the comments and correspondence of Keith Pratt, United States Agency for International Development, who supported the efforts of Task Force Kandahar in the district of Dand, Kandahar province, Afghanistan during 2010-2011. Any errors or omissions in the final writing should be attributed to my understanding of the information and research that was accessed or provided by Keith and others.
2. Keith Pratt, "Development's Role in COIN Using Timeline as a Trigger for Development," unpublished paper, (7 February 2012), p. 1.
3. Counterinsurgency, or COIN, is most commonly understood as organized military action taken to combat an insurgency. Australian researcher Dr. David Kilcullen has suggested: "It focuses on the population, seeking to protect it from harm by – or interaction with – the insurgent, competing with the insurgent for influence and control at the grassroots level." David Kilcullen, *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One* (New York: Oxford University Press, 2009), p. xv.
4. The title Canadian Forces has recently been amended to Canadian Armed Forces.
5. Janice Gross Stein and Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar* (Toronto: Penguin Group (Canada), 2007, reprint 2008), pp. 244-45; Between 2002 and 2011, 158 members of the Canadian Armed Forces and four Canadian civilians were killed. These latter numbers include one diplomat, one journalist, and two aid workers. "Afghanistan: In the line of duty: Canada's casualties (Last Updated 31 October 2011)," *CBC News*, available at http://www.cbc.ca/news/background/afghanistan/casualties/list.html, accessed 6 March 2013, n.p.
6. Stein and Lang, pp. 107-108.
7. Hillier was later promoted to general and appointed Chief of Defence Staff from February 2005 to July 2008.
8. General Rick Hillier, *A Soldier First: Bullets, Bureaucrats and the Politics of War* (Toronto: HarperCollins, 2009), p. 389.
9. See Howard G. Coombs and General Rick Hillier, "Command and Control during Peace Support Operations: Creating Common Intent in Afghanistan," in Allan English,(ed.), *The Operational Art: Canadian Perspectives – Leadership and Command* (Kingston, ON: Canadian Defence Academy Press, 2006), 173-91.
10. See Lieutenant-Colonel Michel-Henri St-Louis, CD, "The Strategic Advisory Team in Afghanistan – Part of the Canadian Comprehensive Approach to Stability Operations," in the *Canadian Military Journal*, Vol. 9, No. 3, Autumn 2009, pp. 58-67; Interestingly, St-Louis commanded the last Canadian Battle Group in Kandahar. This unit prompted Nelofer Pazira, Afghan-Canadian filmmaker, to opine: "But as much as we like to look back and say we Canadians made a contribution, there never was a comprehensive plan. It was really only the last battle group that went out to meet and greet the locals and ask them what they need, instead of just fighting." Cited by Susan Sachs in "Newsmakers 2011: In Their Own Words '…to see Canada leave Kandahar'," in *The Globe and Mail*, 24 December 2011, p. A11.
11. See Canada, "Independent Panel on Canada's Future Role in Afghanistan," and also, Canada, House of Commons of Canada, *39th Parliament, 2nd Session Journals*, No. 53 (Monday, 25 February 2008, 11:00 a.m.), available at http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?pub=Journals&doc=53&Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=2, accessed 5 August 2010.
12. Hillier, *A Soldier First*, pp. 470-471.
13. Canada, Government of Canada, Department of National Defence, *Canada First Defence Strategy*, (2008), at http://www.forces.gc.ca/site/pdf/first-premier/June18_0910_CFDS_english_low-res.pdf, pp. 3-4.
14. Canada, Government of Canada, "Backgrounder: Canada's Six Priorities in Afghanistan," *Canada's Engagement in Afghanistan*," at http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/news-nouvelles/2009/2009_03_07b.aspx?view=d, internet,, accessed 20 March 2013, n.p.
15. Sarah Sewall, in *Military Review* 86, No. 5 (September-October 2006), p. 104.
16. See Howard G. Coombs and Brigadier-General Dean Milner, "Canada's Counter Insurgency in Afghanistan," in *On Track*, Vol. 15, No.4, Winter 2010, pp. 23-27.
17. United States, Department of the Army, *The U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual*, forewords by General David H. Petraeus and Lieutenant General James F. Amos, and by Lieutenant Colonel John A. Nagl, introduction by Sarah Sewall (Chicago IL: University of Chicago Press, 2007), pp 174-184.
18. Cited in Coombs, "AP(L.N.06.03.LI) Introduction to the Comprehensive Approach to Operations…," Slide 29.
19. The terms 'district leader' and 'district governor' have been used interchangeably. For the purposes of this article 'district leader' is utilized.
20. Afghans have assisted with the activities associated with establishing security and rebuilding their nation at great personal risk. In mid-January 2012, *Haji* Fazluddin Agha was killed along with members of his family and retinue by a suicide bomber.
21. For discussion of Panjwai'i and the Taliban movement, see Abdul Salam Zaeif, *My Life with the Taliban* (New York: Columbia University Press, 2010).
22. Details of Panjwai'i and Dand included in Coombs, "AP(L.N.06.03.LI) Introduction to the Comprehensive Approach to Operations…," Slide 28.
23. See Malcolm Gladwell, *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference* (Boston, New York and London: Little, Brown and Company, 2000).
24. Frank Kitson, *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping* (London: Faber and Faber Limited, 1971; reprint 1972), p. 7.
25. A great amount of credit for our success in using the Whole of Government construct rests with the TFK Development Advisor, Anne Lavender (CIDA), Political Advisor, Colin Lake (DFAIT) and the RoCK, Tim Martin (DFAIT). I would also like to thank the members of CIDA, DFAIT, our American inter-agency partners, as well as a host of others who composed the KPRT and its associated elements for their hard work and dedication under trying and dangerous circumstances.
26. Canada, Government of Canada, House of Commons Committees – Standing Committee on National Defence (39-2), "Government Response to the First Report of the Standing Committee on National Defence – Canadian Forces in Afghanistan" (Presented to the House on 17 October 2007), at http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3071584&Mode=1&Language=E,, accessed 15 April 2013, n.p.; see United States, United States Army, Center for Army Lessons Learned, "Handbook No. 09-27 – Commander's Guide to Money as a Weapons System," (April 2009), at http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/09-27/09-27.pdf, accessed 15 April 2013, and also, The latest budget revisions by the Canadian government announced the amalgamation of DFAIT and CIDA. One could opine that this was the natural outcome arising from Canadian Whole of Government efforts in Afghanistan.
27. Dand transitioned to Afghan control in 2012.
28. Coombs, "AP(L.N.06.03.LI) Introduction to the Comprehensive Approach to Operations…," Slide 38.
29. *Ibid*, Slide 39.
30. *Ibid*, Slide 41.
31. *Ibid*, Slide 43.
32. *Ibid*, Slide 1.

Building 4 after the 7 May 2011 action.

CHAOS IN KANDAHAR: THE BATTLE FOR BUILDING 4

by Bernd Horn

The hot Afghan sun poured into the forward operating base (FOB) on the edge of Kandahar City with a relentless tenacity. Even shade provided but a temporary respite. However, for the Canadian Special Operations Forces (SOF) deployed in FOB Graceland, the heat, much like the complex, ambiguous, and ever-changing environment in which they worked, was taken in stride. Then, single shots cracked in the distance, piercing the relative mid-day tranquility of the FOB. Starting like a faltering engine, the shots started in spurts and soon increased in frequency until there was a consistent rhythm to them. At one point, tracer arced over the FOB, prompting some to believe it may have been their camp that was under attack.

The commander of Operation (OP) *Legion*, Roto 1-11, Special Operations Task Force (SOTF) 58 and his Ground Force Commander (GFC), Captain David,[1] quickly moved to the tactical operations centre (TOC) to discern what was transpiring in the city. Shots fired within the environs of the sprawling urban mass was not unusual, particularly as a result of the insurgency, but clearly, something significant was occurring. The volume and pattern of the exchange of fire, punctuated by sporadic explosions, clearly indicated trouble. Moreover, the widespread and persisting nature of the violence seemed to indicate it was not localized to one specific area.

Colonel Bernd Horn, OMM, MSM, CD, PhD, *an infantry officer, is the Chief of Staff Strategic Education and Training Programs at the Canadian Defence Academy. He is also an Adjunct Professor of History at the Royal Military College of Canada and Norwich University.*

As the CANSOF officers and their staff were busy contacting higher headquarters and other sources to determine what exactly was occurring, a runner from the Afghan Provincial Response Company - Kandahar (PRC-K) arrived with a message from his commander. The PRC-K, which was co-located with the CANSOF forces at FOB Graceland, had been called out by their Afghan National Police (ANP) chain-of-command. In fact, they were told to get the PRC-K downtown to the Governor's Palace as quickly as possible. The Canadians were now intimately drawn into the drama unravelling in Kandahar City on 7 May 2011. With no information, and with indications that an attack was occurring close to their FOB, and with the knowledge that the current fighting season had already proven to be one of the most violent of the insurgency, SOTF-58 was rapidly being pulled into the chaos and crisis that had already gripped the city.

The 'hook' dragging SOTF-58 into the fray was the PRC-K. It was an Afghan National Special Police unit consisting of approximately 135 personnel, organized in three special response teams (SRT). And it was SOTF-58's Green Team[2] that was responsible for both training and mentoring their Afghan partners. As a result, when the Ministry of the Interior (MoI) or ANP chain-of-command called for the PRC-K, they expected all available troops to respond. Moreover, there was an implicit understanding that the PRC-K, *and* its mentors, were to deploy immediately, much akin to a quick reaction unit.

Since the PRC-K was co-located in a tented camp in FOB Graceland, the activation of the PRC-K was fairly simple. Normally, the Provincial Chief of Police (PCoP) and / or the Kandahar Chief of Security (KCoS) would task the PRC-K. The ANP liaison officer at FOB Graceland would receive the call by cell phone, and this would trigger OP *Response*, the mutually agreed upon contingency plan to activate the PRC-K and mentors for an operation. On notification, the Green Team would prepare both the PRC-K and themselves to deploy, while SOTF-58 headquarters would immediately coordinate battlefield deconfliction with the battle space owners (BSO) and notify its chain-of-command headquarters (Joint Task Force - Afghanistan (JTF-A)) and Regional Command (South) [RC(S)]that OP *Response* was being executed.

For the Afghans, the PRC-K was an integral part of the Kandahar City security plan. As the SOTF-58 Commander explained, "They were the best of the Afghan units."

And so, despite the complete absence of information with respect to the events that had seized the city, SOTF-58 prepared to deploy the PRC-K. The SOTF commander acknowledged, "We knew we had to go out. We followed as close as possible." What made the situation worse was the fact that strategic analysts noted that the violence in Afghanistan in 2010 had reached its worst levels since 2001. With the end of the poppy season, the 2011 fighting season continued the trend.[3] On 2-3 April, the Taliban joined protests over the burning of a Quran by Pastor Terry Jones in Florida and attacked the governor's compound. The protests left nine dead and more than 90 injured.[4] Less than a week later, on 7 April, the Taliban attacked a police training centre, leaving six dead. On 15 April, they infiltrated ANP headquarters and killed the chief of police, and nine days later, on 24 April, the Taliban tunneled 500 militants out of Sarpoza prison. Significantly, the last two operations were accomplished with support from the inside.[5]

In the end, Kandahar City had begun to spiral into chaos, presenting even greater risk to Coalition forces. Increasing attacks and social unrest within the city made normal operations exponentially more difficult. Exacerbating the already difficult and complex urban operations was the fact that it was becoming increasingly difficult to differentiate friend from foe. Between Taliban fighters dressed in government uniforms, sympathizers and active 'agents' ready to turn on their former colleagues and allies, the battlespace was as difficult as it gets.

Then, at approximately 1230 hours on 7 May 2011, Taliban insurgents conducted a massive coordinated attack in the city. They hit multiple objectives, including the Governor's Palace, the old ANA Corps headquarters and a police substation (close to FOB Graceland), as well as three other police sub-stations, ANP headquarters, the mayor's office, and two high schools. Taliban forces also attempted to block major roads leading into the city.

The Taliban offensive was clearly a major operation. Insurgent commanders declared that their objective was nothing short of "taking control of the city."[6] The attack, by approximately 60-100 insurgents and up to 20 suicide bombers, was part of the Taliban spring offensive codenamed Operation *Badar*.

The attack on Kandahar City and its estimated one million inhabitants was a deliberate strategy to turn the insurgency in the Kandahar region more into an urban focus, as the American surge in the rural outlying regions had pushed the Taliban out of their strongholds in the surrounding districts. Having learned from years of fighting, the Taliban realized that if they attacked multiple targets, they would overwhelm the security forces. , The Taliban commander explained, "... if we attack one place all the security people will come and surround us; this way they can't stop us."[7]

"Captain David and his team arrived at the RV point at approximately 1800 hours. By this time, the PRC-K had just secured the Blue Building."

This devious strategy held some truth. The battle opened with an explosion outside the provincial governor's compound, followed by gunfire from the upper levels of a multi-story commercial shopping centre. Interior ministry spokesman Zemari Bashary stated eight suicide bombers had blown themselves up during the simultaneous attacks on the governor's compound, an office of Afghanistan's intelligence agency, and police outposts.

And so, at 1330 hours, 7 May 2011, the Afghan authorities activated OP *Response*. With one insurgent attack a mere 400 metres from FOB Graceland itself, the commander of SOTF-58 had some major decisions to make. He recalls:

> *We heard shots. They sounded like they were coming right into camp. It was evident things were going on in the city. We were trying to figure out what was going on. So was the battlespace owner. In the northern part of [FOB] Graceland we could see out where the canal and school were situated. Insurgents were holed up there. With the multiple attacks in the city I ratcheted up the camp to full stand-to as we tried to figure out what was going on. It was very chaotic. We figured the PRC-K would be called out so we increased our notice-to-move (NTM). No-one knew what was going on. Between the BSO and us, no-one knew. Shortly thereafter the PRC-K was called out to defend the Governor's palace.*

With that decision, David and his Green Team focused upon assisting the PRC-K to 'get out the door.' However, they also began to prepare to deploy, knowing the inevitable call would be made. The PRC-K members were eager as they drew their weapons, ammunition, and marshalled their vehicles. Once assembled, all of them, with the exception of one section kept back in reserve, quickly raced off toward the sound of gunfire only a short distance away.

The PRC-K arrived shortly thereafter at the Governor's Palace, and the senior ANP commander on the ground quickly put them to use. Initially, they were deployed as part of the cordon around the Palace compound. However, insurgents had seized the two-storey 'Blue Building' north of the Palace grounds, and they were firing at the Governor's residence and surrounding buildings with small arms and rocket propelled grenades (RPGs). The PCoP and KCoS quickly employed the PRC-K in the attack, and a prolonged firefight and assault ensued.

Meanwhile, CANSOF personnel at FOB Graceland were on a 100 percent alert. Fortuitously, some information began to dribble in from JTF-A headquarters as the situation began to crystallize. By now, the Taliban objectives had been identified and mostly isolated. One of the major targets was a large three-storey commercial shopping complex (designated as Building 4) south of the Governor's Palace. Insurgents had barricaded themselves inside it, and were pouring fire into the Governor's compound and adjacent buildings. Even before the PRC-K had completed their assault on the Blue Building to the north, the Afghan MoI demanded they attack the new objective.

To that end, at 1700 hours, the BSO, an American battle group under Combined Task Force (CTF) *Raider*, codenamed *Phoenix 6*, requested that SOTF-58's Green Team and their mentored PRC-K, begin planning for a deliberate assault on the shopping mall complex that contained in excess of 100 different rooms. Knowing that the complexity of the task was beyond the PRC-K, Captain David and his men left FOB Graceland to link-up with the PRC-K commander and the BSO to begin conducting planning for a deliberate assault on the new objective.

As they neared the rendezvous point (RV), David tried to establish communications with *Phoenix 6*, but was unable to do so. Then, suddenly, as they rounded the corner to their designated geographic location for the RV, they were met by a scene of devastation. In the midst of all the destruction, an American mine resistant ambush protected (MRAP) vehicle, which had just hit an improvised explosive device (IED), was limping backwards. "That whole area was obliterated," described Sergeant Clifford, "... you could tell a lot of bombs had gone off. The entire area was a complete mess," Sergeant Caleb recalled, "... the Governor's Palace was shot to bits." Warned that there were additional IEDs planted in the road ahead, the Green Team convoy backed up and established an alternate vehicle drop off point (VDO).

Captain David and his team arrived at the RV point at approximately 1800 hours. By this time, the PRC-K had just secured the Blue Building. Although tired, the PRC-K soon appeared at the RV, prepared to take on their second assault of the day.

The objective had been cordoned off by the American battle group, which provided force protection by keeping any new insurgents approaching from different areas and attacking the assembled PRC-K and mentors. However, the Americans were clearly played-out. They had been stretched thin throughout the city with multiple incidents that had occurred throughout the day. Moreover, the threat of suicide bombers and IEDs remained extremely high. Everyone was on edge.

Phoenix 6 now provided guides to take the PRC-K and their mentors through the palace grounds to allow them to reach the objective building from a less exposed approach. Exiting the Governor's residence, they were able to move to a

low concrete wall that stood between the palace grounds and the target building. David used this as his assembly area. From here, he conducted a leader's reconnaissance to confirm the point of entry. Meanwhile, his snipers and joint tactical air controller (JTAC) moved into an adjacent building to the west of the objective, where the Americans and the ANP had already established a vantage point. The snipers quickly established themselves and began to observe the objective for movement.

The task before the Green Team and their assigned PRC-K was daunting. The building was massive in sheer scale. Adding to this was its complexity. It was a kaleidoscope of shops and bazaars, one more overflowing with goods and wares than the other. Rugs, tapestry, burlap bags full of goods of every description littered the shops, hallways, and entrances. Anyone and anything could be hidden from view. It was nothing short of a death trap.

DND photo

Aftermath of the initial IED attack in the market area.

The challenge and risk did not escape the CANSOF personnel. "I was immediately struck by the size of the building," conceded Captain David. Sergeant Justin assessed immediately: "We don't have enough guys." Sergeant Caleb gasped, "... it was huge - a CQB [close quarter battle] nightmare." The SOTF 58 commander exclaimed, "...the building was one large danger area. There were no hard walls within the building. Someone could fire from one floor to the next."

Despite the scale and scope of the objective, which could easily suck in a number of highly trained conventional infantry companies, David had only 25 SOTF-58 personnel, as well as approximately 55 members of the PRC-K to conduct his assault. That said, with a plan in place, David commenced the clearance operation at 1830 hours.

The US cordon force indicated that enemy forces had been last seen in the building ten minutes earlier. However, they had no idea how many insurgents occupied the building, or where they might be located at this point in time. Up until this juncture, the Americans and Afghan ANSF had only exchanged fire with the building occupants. No-one had dared to enter the gigantic complex.

The assault group were now ready to begin their search, commencing in the basement, since it was the safest point to start. The ground force commander (GFC) reasoned that the building was so large, and his force so small, that he had to keep the plan simple. Moreover, he was concerned about 'separation, and the risk of 'blue-on-blue' (friendly forces engaging each other – Ed.) engagements. At every control point, (i.e., at each floor, at one of the three stairwells), the mentors were to leave a PRC-K member. David also tried to leave one of his CSOR personnel at strategic points so that they could control a number of PRC-K members, who, as a general rule, tended to be easily distracted and to leave their posts, if not carefully supervised.

With night rapidly descending, the assault detachments rushed across the open ground and raced to the entry point. As they moved into the open, they observed a number of civilians on a balcony. The Afghan civilians were ordered to come down and taken into custody. Sergeant Sebastian, who was on his fourth combat tour in Afghanistan, remembered: "It surprised us. We weren't expecting to see that many 'friendlies' still there." This now raised the potential level of complexity. Were there additional non-combatant civilians still in the building?

With this concern in their minds, Sergeant Clifford and his team secured the entry point and the north staircase. He quickly realized that the south-end stairs also allowed access to the basement, so he was forced to "... lock them down as well eating up the limited valuable manpower before the clearance actually began." Sergeant Sebastian and his assault detachment then proceeded to clear the basement. The shopping complex was the nightmare the CANSOF operators dreaded it would become. There were gaps in the floor that allowed one to see into the basement, or, conversely, to see up. The PRC-K and mentors began the clearance of the basement. It was huge, with many locked doors, and it required considerable time and effort. As the mission was to find the insurgents, the search was not overly detailed. Doors locked from the outside were left for a later follow-on search. Nonetheless, it was far from simple. The large, dark, garbage-strewn basement was also cluttered with a large number of big bags of powder and various boxes.

With the basement cleared, Sergeant Clifford now 'leapfrogged' his assault detachment through that of Sergeant Sebastian, and cleared the first floor. Once again, there was no contact with the enemy. Sergeant Sebastian's detachment now moved to the second floor. They quickly found an individual, and took him under control. During the remainder of the sweep, they found an additional four people, one of them wounded. As there was no way at this point to determine their status (i.e. combatant or non-combatant) they too were taken into custody and temporarily 'controlled' by the PRC-K.

However, the guard detail, as well as the requirement to post sentries on all the stairwells, ate into the number of troops Clifford had available for clearance operations. As a result, Sebastian's assault detachment pushed through and carried on to clear the third and final floor.

DND photo

Some of the captured munitions resulting from the engagement.

By the time the assault force reached the third floor, the mission seemed to be anti-climatic. Complacency began to set in with the PRC-K. It became increasingly difficult for the mentors to focus their Afghan partners. The final level appeared to be just more of the same. Similar to the other floors, this one contained a bank of shops, one running into the next, along the exterior wall. Some doors were locked; others were not. In the centre was a large atrium, which appeared simply as another solid block of shops. Cut through each level were empty columns that ran from open skylights in the roof to the first floor. Connecting everything was a corridor or walkway that ran like a race track around the entire floor connecting the staircases and inner atrium to the bank of shops on the exterior wall.

As Sergeant Malcolm ran up the staircase to join his detachment commander on the third floor, he immerged on the landing just in time to meet some of the PRC-K personnel who had just begun sweeping the upper floor. Then, without warning, shots that sounded like miniature explosions in the confined space, rang out. Immediately, the mentors and some of the PRC-K members returned fire turning the narrow walkway into a virtual shooting gallery. Shots thudded into beams and supports and splintered the thin walls. One Afghan was shot in the hand through his pistol grip, a finger dangling, held only by tissue.

Sebastian now pulled everyone back so that they could assess the situation. It appeared that at least one or more insurgents were barricaded in a series of shops at the corner of the atrium. With night setting in, it was difficult to see the exact location of the shooters, or, in fact, the layout of the actual block of shops. What *did* appear evident was that they had selected their barricaded position very carefully. The storefront in which they were holed up was encased in a series of iron bars with glass, which not only made it difficult to approach without actually being seen, but also nearly impossible to determine where the door was actually located. Moreover, the metal grill exterior made it difficult to enter, since this would require an explosive breach or a power saw. But, most importantly, the shooters had a dominating position of fire. From their den, they could sweep the walkway with a deadly fire that would make approaching from any direction a virtual death-wish.

Sebastian posted security on the barricaded shooters and ensured that the wounded PRC-K member was moved to the casualty collection point (CCP) at the entrance of the building. After discussing the situation with the GFC, he then attempted to manoeuvre around the third floor from the opposite direction in an attempt to better define and engage the threat. Meanwhile, the snipers were prepared to fire into the shooter's den if they detected movement.

Sebastian now looked for an alternate approach. As they skirted some shops, they came across a number of wounded fighting age males in adjacent shops, and they were evacuated to the CCP. Having verified the ground, Sebastian's group was now in a position to attempt a second assault. This time, he decided to try an approach from the opposite direction. He told his interpreter to stay close behind him so that he could pass instruction to his PRC-K assault force. A major concern was the fact that the PRC-K preferred not to use night vision goggles (NVGs), had no lasers, and relied upon flashlights. Not surprisingly, as the assault force stepped off, the crunching glass and bobbing flashlights warned off the insurgents, who reacted violently and unleashed a torrent of fire.

DND photo DH1_2011_40_39

Sergeant Sebastian went to turn back, and then fell over the interpreter, who was literally directly behind him. Sebastian fell to the ground. As he crawled back to cover, the concrete wall directly above him was 'brewed-up' by machine gun fire spraying him with shards of metal and concrete. Some bullets actually passed through his uniform.[8] The close combat quarters and heavy enemy fire now caused the Afghan PRC-K members to scatter in panic.

It was evident to Sebastian that the barricaded position was well-chosen. It commanded a dominating position of observation and fire that swept with all approaches with deadly fire. Moreover, it funnelled anyone attempting to assault the position into a deadly killing zone.

The second attempt had failed. Captain David revealed the complexity of the situation with which he had to deal. "It was not just the enemy." He described what happened as follows:

> *We had to spend time confirming where the Afghan PRC-K members were. Some went to the stairway and others to the entry point. We had to send guys looking for them to confirm whether there were any wounded or missing. We also had to get flashlights for them since they didn't like using their night vision goggles (NVGs). As a result, we lost a lot of time.*

In the end, Sergeant Sebastian managed to reassemble a force and imbue them with a will to fight. He then led yet a third attempt against the insurgents. The detachment commander now planned to hug the wall of stores and attempt a stealthy approach to the target area. Sebastian fired two 40 mm rounds from a stand-alone M203 into the insurgent's position. He then led his assault team forward. Once again, as they crunched through the glass and debris, and the moment the PRC-K troops turned on their flashlights, the insurgents opened up a deluge of fire. The Afghans panicked and immediately scattered. Problematically, as they ran, they also continued to fire, unfortunately, not aimed shots. Very quickly, the CSOR mentors found themselves caught in a vicious cross-fire.

During this latest attempt, one Afghan soldier was wounded in the eye by shrapnel, and he was evacuated to the CCP. After discussing the next approach with the GFC, they decided upon an 'old-school' assault using covering fire as they moved down along the frontage of the shops.

As they were discussing the next assault, Sergeant Andy, positioned in the VDO, informed the GFC that they 'had eyes on,' and could use the .50 calibre heavy machine gun (HMG) to pound the shooter's den. The air quickly vibrated with the staccato of the "boom, boom, boom" as the HMG pounded the insurgent lair. The tracer rounds, however, ignited a fire in an adjacent shop that quickly grew in intensity and created a 'witch's brew' of black, toxic smoke.

David ordered the VDO to cease fire, and then, in coordination with his snipers in the adjacent building, he laid down covering fire for the fourth assault as Sebastian and his team began to move down the atrium clearing shops on the way to their target. With thick black smoke billowing along the ceiling like angry clouds rolling in, warning of an impending storm, the assault group inched forward lobbing grenades into each room as they slowly moved down towards the objective. Repeatedly, Sebastian was forced to step into the open to lead and mentor his Afghan charges, as well as his own men. Although this meant exposing himself to the deadly enemy fire, he felt compelled to take the risk to spur the PRC-K members into action.

His continued bravery impressed Captain David. "Sergeant Sebastian never hesitated to lead the assault against insurgents and exposed himself to intense close range fire each time," lauded the GFC: "He showed incredible skill in his ability to motivate his wavering Afghan force for each assault."

Progress was slow, but the assault force made headway. Sebastian detonated two distraction devices (DD) to signal the firebases to stop their covering fire. As they prepared to close with the objective, one of Sebastian's biggest concerns was that the gunmen were rigged with explosives and would blow themselves up once the assault force was close. Despite his trepidation, he pushed forward. However, as they neared the den, one of the Afghan police members continued on past the safe area and into the actual target frontage. Then, the insurgents came to life once again and showered the hallway with lead, hitting the unfortunate PRC-K member in the throat.

It was 2305 hours, and the building clearance had, to this point, taken four-and-one-half hours. The majority of the PRC-K members now attempted to break contact on their own. However, Corporal Zachary, who was positioned at the back of the assault group, held them in place. Meanwhile, Sebastian and an Afghan crawled out to rescue their wounded colleague. They crawled as far as possible under a stream of gunfire. Stretching out their hands, they were able to lock onto the wounded policeman and drag him back to cover.

Sebastian realized the wound was bad. Corporal Zachary, the detachment's tactical care provider, who himself to this point had constantly put himself in danger to mentor, encourage and lead PRC-K personnel, now quickly came to the aid of the seriously wounded policeman. He ignored the hail of gunfire perforating the walls all around him and provided immediate medical care, which saved the life of his Afghan colleague. He then assisted in the evacuation of the wounded individual to the CCP.

"Progress was slow, but the assault force made headway. Sebastian detonated two distraction devices (DDs) to signal the firebases to stop their covering fire."

Captain David revealed: "Other PRC were visibly shaken by the wound." The process had been draining. Sergeant Caleb explained: "We tried to ensure they did their drills but it was a nightmarish situation." Sergeant Clifford noted that the environment was extremely chaotic. "We were constantly trying to figure out where our people were," he explained, "... because we were concerned someone could be hurt, lying unknown somewhere." Almost blind to the myriad dangers in the smoldering death trap, the CSOR mentors focused on the mission and their Afghan charges.

Canadian Special Operations Regiment (CSOR) crest.

Qualification badge for CSOR operators.

DND photos

Undeterred by fatigue, or the extended close combat and with the fire in the adjacent room raging out of control, the heat searing anything and anyone in the area, Sebastian now led a fifth attack. This time he placed himself and two mentors at the very front of the assault. Using a firebase for covering fire, and hugging the wall of shops, they once again moved forward. Once they reached the target area, Sergeant Clifford lobbed a grenade, and Corporal Zachary tossed in a DD. As the PRC-K detachment approached, however, incredulously, the insurgents sprang to life again and opened fire. Chaos now ensued. The PRC-K police broke, all the while spraying fire in an undisciplined manner as they withdrew to safety, jeopardizing the lives of the mentors, who were once again caught in the middle of hail of a fire.

Sebastian conceded: "I really thought we would make entry this time, but when I looked around it was only Canadians up there." He did conclude, however, that it was impossible to make entry from the front, due to the metal bars and the fact that in order to stack by the door meant exposing the detachment a mere metre or two from the shooters. To this point, it had been a consistently increasing mix of fatigue and stress with a constant rotation of assault, regrouping, new plan, and back into the fray. Command Chief Warrant Officer John Graham commented: "The substantial enemy lanes of fire turned the normal high risk of the assault into just plain dangerous; it wasn't even calculated risk anymore."

With the latest attempt, fatigued by the extended period of combat, including their previous action at the Governor's palace, and now distracted as they were by the casualties they had taken, the PRC-K became increasingly unreliable and difficult to mobilize. "The mentors were no longer coordinating and coaching the Afghans – they were leading them and in some cases dragging them forward." After the last effort, Sergeant Sebastian commented, "... it was impossible to get any PRC to assist."

With the fire raging out of control and the PRC-K played out, Captain David now called a pause in the action and gathered his detachment commanders to discuss alternate solutions. He was "... shocked at how much ammunition we put into the room and they were still firing back." They would later discover that the insurgents had planned and staged the attack carefully, prepositioning weapons, explosives, and equipment. In addition, they had created 'mouse holes' between some of the walls, which allowed them to retreat deeper into the atrium behind protective barriers, and to only come out once the assault force came close to their barred stronghold. In any case, the GFC kept the insurgents under observation and pulled back to reconsider options.

The SOTF 58 commander sent forward an ammunition resupply and reinforcements in the form of the SOTF Black Team. The team leader was Lieutenant (N) James. They arrived at approximately midnight. After a briefing, James, David, and their detachment commanders conducted another leader's reconnaissance to reassess the situation. Then suddenly, at 0055 hours, the darkness transformed to day as a huge orange fireball erupted, followed almost immediately by a huge reverberating boom as a vehicle-borne improvised explosive device (VBIED), assessed as being on a timer, detonated inside of the cordon almost directly beneath the position being used by the snipers in the adjacent building.

The enormous explosion rocked the building and knocked down a large number of individuals. The SOTF commander observed: "The Taliban picked the site carefully. It showed the amount of preparation. They had pre-positioned vehicle IEDs where they expected [the] first responders to be."

With the stubborn defence ongoing, RC(S) headquarters had authorized AH 64 attack helicopter gun runs on the target. However, David had resisted, for fear of excessive collateral damage. But, the idea of overwhelming precision firepower to hit the insurgent stronghold had taken root with the Canadians. At 0207 hours, with the fire dying down, David now took another approach. Using an external firebase, he coordinated a volley fire of 66mm M72 rocket launchers in a precision strike against the barricade. An M48 grenade launcher was used to punch a hole in the wall that provided a direct line of fire into the insurgent barricade. It also permitted the more effective use of 7.62mm and.50 calibre fire. The tactic was used to great effect, and it hit the enemy den. However, it also ignited yet another fire. Thick black toxic smoke soon billowed from the doomed shopping mall as building materials and plastics melted in the intense heat. Stockpiled insurgent ammunition stocks began to 'cook off,' and visibility within the building became extremely limited.

"With the stubborn defence ongoing, RC(S) headquarters had authorized AH-64 attack helicopter gun runs on the target."

Between 0215-0230 hours, the snipers believed that they saw movement inside the barricaded stronghold, and they unleashed a second volley into the insurgent position. By 0300 hours, the fire was still burning. The danger and stress to this point had been unending for the GFC, who had now been 'under the gun' for over eight hours. One report noted: "Captain David was instrumental in providing calm and professional leadership to motivate both his own personnel and the PRC-K in attempting to clear the barricaded shooters."

Moreover, David himself was immersed in the close fight. Repeatedly, he exposed himself to enemy fire to provide covering fire to manoeuvring forces, and to provide target indication in the confined cordite-filled hallway using white light. Sergeant Caleb noted: "As I was preparing 40mm grenade rounds, he provided me with the white light needed to place the munitions into the correct room, thereby seriously divulging his position to the insurgents."

Copyright © Boeing

An AH-64D *Apache* and an AH-64D *Apache Longbow* in tandem flight.

The current respite, albeit brief, was welcomed. By 0343 hours, the fire was almost out, and David, guided by advice from the SOTF-58 commander, decided to reassess the situation. Extreme fatigue within the small team now started to show itself. Members of the PRC-K had been fighting since early afternoon in oppressive heat. The mentors had also been on stand-by since early afternoon and had not eaten since that time, as they had been caught up in deploying the PRC-K and then preparing themselves. Moreover, they had been immersed in extremely stressful circumstances, leading and supervising members of their partner force, who increasingly began to pull out of the fight, thereby placing, not only the burden of leadership and command on the mentors, but also the actual fighting. Added to this, the extreme heat, exacerbated by raging fires, darkness, an enveloping smoke, and tenacious insurgents all fuelled an extremely dangerous situation. Not surprisingly, Captain David now decided to contain the situation and to allow for some rest and regrouping.

As light began to sneak across the Afghan horizon, the Ground Force Commander was ready to renew the operation. At 0515 hours, David issued orders for the final clearance. Once again, the assault force began from the basement. Reinforced with the Black Team, which had not yet been engaged in direct clearance operations, David designated them to lead the PRC-K in the renewed assault. Once again, they commenced at the basement and quickly swept up through the first and second floors, to ensure the insurgents had not relocated during the night. Then, they emerged on the third floor and pushed through the labyrinth of destroyed

DND photo

Objective secured.

shops. This time, there was no resistance. In the enemy position, they found the badly charred remains of two dead insurgents, along with several weapons, ammunition, and IED components. The objective was secured at 0612 hours.

Captain David then conducted a physical battle space hand-over (BSH) with *Phoenix 6*, at which time, all fighting age males that had been detained were handed-over from the PRC-K to the BSO. Final resolution was thus achieved at 0747 hours, 8 May 2011.

On completion of the BSH, the ground force redeployed to FOB Graceland, arriving without incident at 1000 hours. In the end, the results were two enemy killed in action; one enemy wounded, six fighting age males detained and passed to the BSO, as well as four PRC wounded. In closing, Captain David acknowledged, "It boggles the mind how difficult it can be to deal with a few bad guys."

Emerging from the chaos and crisis, however, were the great efforts of the PRC-K and SOTF-58. General David Petraeus, the ISAF commander at the time, noted on 10 May 2011: "It is too bad they [Afghans] don't have the equivalent of the Presidential Unit Citation for Afghan Police units because that PRC down there [Kandahar] probably deserves it."[9] The PRC-K was later awarded a National Government of the Islamic Republic of Afghanistan Medal of Recognition. Nor did the CANSOF contribution go unnoticed. This action garnered a series of honours and awards, including two Stars of Military Valour, a Medal of Military Valour, a Mention in Dispatches, and two Chief of the Defence Staff commendations.

CMJ

DND photo DH1_2011_40_89

A CSOR operator.

NOTES

1. First names only will be used throughout the monograph to protect the names of SOF personnel still serving.
2. "Green Team" refers to the Canadian Special Operations Regiment (CSOR) element within the SOTF. They were specifically tasked with training and mentoring assigned Afghan National Security Force (ANSF) organizations.
3. Yaroslav Trofimov, "Taliban Move into Kandahar City," in *The Wall Street Journal*, at <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702303654804576341271303806658.html >, accessed 23 March 2013.
4. Pastor Terry Jones held a mock trial at his Dove World Outreach Center on 2 April 2011 in Gainesville, Florida. He originally intended to burn the Quran on the anniversary of 9/11 in response to plans to develop an Islamic center near the site of the September 2011 terrorist attack. The act sparked days of deadly protest worldwide.
5. Trofimov.
6. Jon Boone, "Taliban launch multi-pronged attack on city of Kandahar," in *The Guardian*, 8 May 2011, at <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/08/taliban-launch-attack-kandahar-city>, accessed 23 March 2013.
7. *Ibid.*
8. At the end of the mission, Sergeant Sebastien noticed a number of bullet holes in his uniform. In addition, he then also realized he had taken some small shrapnel fragments in the leg.
9. COMISAF Morning Stand-Up, 10 May 2011.

Hans Island as seen from the air, with Ellesmere Island in the background.

DESOLATE DISPUTE: A STUDY OF A HYPOTHETICAL INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ) DECISION

by Ryan Kristiansen

Background

Hans Island (Danish, Hans Ø) is a small, uninhabited island of approximately 1.3 square kilometres. It is located in the middle of the Kennedy Channel of the Nares Strait, between Greenland and Ellesmere Island.

For many years, the ownership of Hans Island was not actively contested. However, Canada and Denmark each had the understanding that it was their possession. Its remote position did not attract much attention in Ottawa or Copenhagen. Since the early-1970s, following Canada's and Denmark's determination of the geographic coordinates of Hans Island, the question of which nation the island belongs to has remained unanswered.[1] While the 1973 maritime boundary commission between Canada and Denmark was able to delimitate the continental shelf between Greenland and the Canadian arctic islands, it left 875 metres of the boundary, with Hans Island lying in the middle, undefined, and the question of sovereignty unanswered.

A Canadian petroleum company (Dome Petroleum) began exploring the area in the early-1980s, and it is the area's economic potential, in the form of hydrocarbon deposits, shipping, and fishing that seems to have perpetuated this friendly disagreement between two otherwise very close allies.[2]

While Inuit have lived in the areas now known as Ellesmere Island and Greenland since 900 AD, any claim that the Inuit may have had of sovereignty over Hans Island was lost during the colonization process. British and Danish law view that any sovereignty the natives held over the island was bequeathed to the respective monarch, either by the act of colonization or through the treaty process.[3]

By September 1522, the southern route around South America had been discovered, due to Magellan's circumnavigation, and the isthmus of Central America had already been identified by Vasco Balboa in 1513. Therefore, the search now began for a northern route around America. While the Portuguese and the Spanish focused their efforts on finding a Northwest Passage by scouring the North Pacific, the English, led by Martin Frobisher's expedition of 1576, and subsequently followed by John Davis, explored the waterways north of Labrador and west of Greenland.[4]

Captain Ryan Kristiansen, MSc., *is a British Army Combined Cadet Force officer and a hydrographical surveyor working in the North Sea. This article is an edited version of his Master's dissertation.*

Map showing Hans Island in relation to Greenland and Ellesmere Island.

of 1916-1918 and the Bicentenary Jubilee Expedition of 1920-1923. These were printed in *Meddelelelser om Grønland*.[10]

The maps are significant, because they are the first printed by either Canada or Denmark, the previous maps having come either from earlier American or British expeditions to the area. Hans Island is clearly shown as belonging geologically to the Silurian formations found in Washington Land on Greenland, and distinct from the Innuitian orogeny formations on Ellesmere Island.

The Viking Eric the Red sailed to Greenland in 986 AD and founded a colony. This colony lasted several hundred years, but appears to have been abandoned by 1360.[5] Danish kings sent several expeditions to search for the lost Norse settlements in the 16th Century - but modern Danish colonization is generally considered to have begun in Greenland in 1721, when a mission and trading station were established in Godthåb by Hans Egede. Following this, a military governor was appointed for a short time until administration of the territory was given to companies in exchange for monopolies on trade in Greenland.[6] Apart from changes to the degree of autonomy granted to Greenlanders in the 20th Century, Denmark has retained complete sovereignty over Greenland. Due to the explorations of the American Robert Peary in the late 19th Century, the United States of America did lay claim to areas of Northern Greenland, though these claims were relinquished when Denmark ceded the Danish Virgin Islands to the United States.[7] Norway, which became an independent nation in 1905 following centuries of first Danish, and then Swedish rule, claimed that north-eastern Greenland was *terra nullis*, and that in light of centuries of Norwegian commercial trade with this area, the sovereignty over this portion of Greenland ought to belong to Norway. This view was not upheld by the Permanent Court of International Justice in 1933.[8] Since this time, the sovereignty over Greenland proper has not been questioned.

Hans Island itself is named after a Greenlander, Hans Hendrik, who worked as a hunter and assistant on several expeditions along the northwest coast of Greenland in the 1800s. It remains unclear exactly how early it was named after Hans Hendrik, but the first map that shows the island's position and name is from the American Charles Francis Hall's North Polar Expedition of 1871-1873 aboard the USS *Polaris*.[9]

The first Danish maps of northern Greenland to include Hans Island were produced following the 2nd Thule Expedition

A period map of Cape Constitution shows clearly that Hans Island is coloured to represent it as a part of Greenland, demonstrating the Danish contention.

The statue of Vasco Nunez de Balboa in Panama City.

© Stefano Bianchetti/Corbis 42-23631630

Vikings in discovery mode.

Across the Nares Channel from Greenland, Ellesmere Island was first sighted by William Baffin, an Englishman, while on an expedition with the Muscovy Company of London in 1616.[11] More serious explorations of the area did not occur until the mid-19th Century, again by Englishmen. The British Arctic Expedition of 1875-1876, led by Sir George Strong Nares, was sent by the British Admiralty to attempt to reach the North Pole via Smith Sound. On this expedition, Nares became the first explorer to take his ships all the way north through the channel between Greenland and Ellesmere Island (now named Nares Strait in his honour) to the Lincoln Sea.[12] The British claims to the area rest on these explorations, as well as the earlier attempt to find the Northwest Passage by Martin Frobisher and the lands granted to the Hudson's Bay Company. In July 1880, Queen Victoria approved an Order-in-Council stating: "All British Territories and Possessions in North America, not already included within the Dominion of Canada, and all Islands adjacent to any of such Territories or Possessions, shall (with the exception of the Colony of Newfoundland and its dependencies) become and be annexed to and form part of the said Dominion of Canada."[13] This order in council, along with the previous British expeditions and the continued occupation of the area since, is the basis for Canada's claim of sovereignty over Hans Island today.

"Most serious explorations of the area did not occur until the mid-19th Century, again by Englishmen."

Interestingly, Hans Island is not shown on the Canadian national map sheet at all.[14] The area where Hans Island is situated is covered by the legend of Canadian Geological Survey map 1359A.

Canada and Denmark entered into an agreement to begin negotiating the delimitation of the continental shelf boundary between Greenland and Baffin and Ellesmere Islands in 1973, and the treaty came into force in 1974.[15] As noted by A. Rubin, when the parties were negotiating the shelf boundary they ran into the problem of Hans Island straddling the boundary, based on baselines and equidistance.[16] They were unable to solve the problem, and thus, for the area around Hans Island they created two series of points, *A* and *B* between which the Points 122 and 123 were left unconnected. Hans Island sits between these two points.

Both Canada and Denmark agreed in the 1973 treaty to refrain from issuing licences for the exploitation of minerals, but that did not prevent Dome Petroleum from carrying out research on the island in 1981 and 1983. The Danish government responded to this research visit by carrying out a series of expeditions and flag planting ceremonies on the island in 1984, with further visits in 1988, 1995, 2002, and 2003.

The Nootka Crisis

While the eastern and southern boundaries of Canada had been essentially fixed by the late 18th Century, the Pacific coast of North America remained *terra nullis*. In 1790, Britain and Spain nearly went to war over a territorial dispute at Nootka Sound, in modern day British Columbia. Due to its protected natural harbour, Nootka Sound had become, not only a refuge for European fisherman and whalers plying the north-western Pacific, but also a centre of trade between Europeans and the native tribes. Word had been received during a 1788 Spanish expedition to Russian Alaska that the Russians intended to occupy Nootka Sound. In an effort to pre-empt the Russians, in 1789, the Spanish sent an occupation party north to reconnoitre the Sound and give the impression of an occupying force to any foreign ships that would arrive.[17]

The Spanish entered the Sound on 12 May 1789, under Esteban Jose Martinez. The *Ifigenia Nubiana*, owned by Englishman John Meares – but flying a Portuguese flag and consisting of English officers and crew – was already at anchor there.

On the 8th of June, the *North West America*, another ship owned by John Meares, arrived and was seized by Martinez. On the 15th of June, the *Princess Royal*, under Thomas Hudson arrived and was also seized. During this time, Hudson wit-

nessed the Spanish conduct a ceremony designed to take possession of the Sound in the name of the Spanish king.

John Meares returned to England in the spring of 1790, and informed the government of the seizures. Angered by the incident, Prime Minister William Pitt threatened to go to war with Spain. The Royal Navy made preparations, while at the same time, feelers were sent out to gauge the response of England's allies. The Dutch and the Germans agreed to assist England. Due to the French Revolution, France, a Spanish ally, was unable to come to her aid, nor were Austria or Russia.[18] Spain quickly realized the precariousness of her situation, so both parties agreed to meet to settle the issue.

Library and Archives Canada C-000539

The Right Honourable William Pitt.

The main argument put forward by the British during the negotiations with the Spanish was the lack of a permanent settlement on the Northwest coast. This, in British eyes, was viewed as an incomplete occupation of the area, and insufficient to justify claiming sovereignty over it. The Spanish claims of possession were based upon the Treaty of Tordesillas of 1493, and upon a doctrine which claimed sovereignty was gained by discovery and formal acts of taking possession.[19] Historian John Norris claims that this was not a new policy formulated by the British, as claims of occupation in conjunction with sovereignty had been put forward on these grounds before, but the beginning of an era of consistently applying the concept that sovereignty equates to the occupation or use of a territory.[20]

> "The Dutch claim was also based on original discovery. However, the Dutch went further by arguing for possession under prescriptive rule."

The Island of Palmas Case

The International Court of Justice (ICJ) was preceded by another judicial body, the Permanent Court of Arbitration (PCA), which was formed following the First Hague Conference of 1899. This court is the world's oldest institution for the settling of international disputes.[21] One of the most important cases resolved by the PCA that relates to island territorial disputes was the *Island of Palmas Case* between the United States of America and The Netherlands.

Palmas is a small island located 48 miles southeast of Mindanao, having a population of about 750 at the time of the case. Further southeast are the Meangis Islands in Indonesia, which at the time was known as The Netherlands East Indies.[22] The US based its ownership of the island as the successor to the Spanish, which had ceded the Philippines to the US in the Treaty of Paris of 1898. Palmas is within the boundaries of Article III of the treaty that outlined the territories that were ceded to the United States.[23] In 1906, the commander of the Philippine Department of Moro visited Palmas Island during an inspection of the areas under his command.[24] Upon his arrival, he discovered that a Dutch flag was flying above the island.

Both nations questioned the title that the other claimed to the island, and thus, both the USA and The Netherlands agreed to submit to binding arbitration by the Permanent Court of Arbitration. The US argued that Spain had obtained an original title by discovery, and furthermore, that formerly title based on discovery was of 'unquestioned validity.' While this view was accepted by The Netherlands, their Counsel went on to state that no principles of international law can be considered to have existed in the distant past. Furthermore, he also stressed that title to a territory cannot be seen as occurring at one discrete moment in time, and that changing concepts of law had to be taken into consideration.[25]

The Americans also suggested that although there was little evidence of actual Spanish exercise of sovereignty over the Palmas Island, it was proper to take into account the geographical nature of the island – namely, that it was part of the Philippine archipelago. Spain's title over the archipelago was clear, and in the absence of evidence to the contrary, it should be assumed that Spain's occupation and control of Mindanao and other islands included Palmas.[26] To support this claim, the Americans made reference to the North American and Australian continents – where well into the 19th Century there were few European settlers in vast areas of the territory. This paucity of occupation did not mean, however, that the territories that were unoccupied were open to settlement by other nations. Additionally, as it was admitted that

they could not show Spanish occupation and control over every inch of the Philippines archipelago it was unnecessary to demonstrate occupation and control over Palmas itself.

The Dutch claim was also based on original discovery. However, the Dutch went further by arguing for possession under prescriptive title. The prescriptive title argument rested on the premise that by occupying Palmas openly and notoriously and having effective jurisdiction on the island over such a long time, the Dutch had gained title to the island, even if it had been originally discovered by the Spaniards and claimed by the Spanish.[27]

Relief sculpture of Benjamin Franklin signing the Treaty of Paris.

In his conclusions, the arbitrator first stated that the Treaty of Paris, while it included the Island within its limits of cession, did not vest upon the United States any rights not already vested in Spain. He then turned to evidence of whether Spain had any sovereignty over the islands prior to the Treaty of Paris.[28] By way of reviewing the evidence submitted by both parties, the arbitrator reached the conclusion that The Netherlands' claim to the island should be upheld. There were questions concerning whether or not Spain's rights to the island had been extinguished by the Treaty of Utrecht or the Treaty of Münster, but in the end, it was the long, continual exercise of sovereignty by The Netherlands that had never previously been challenged by Spain or a third party that weighed most heavily in The Netherlands' favour.[29]

Application to Hans Island

What would be the likely outcome of an ICJ ruling if Canada and Denmark were to turn to the ICJ to determine which nation has sovereignty over Hans Island? A treaty can be seen as a form of contract law, and is thus a useful and well understood principle for the court to base its decision upon. In the case at hand, no extant or historic treaty between Canada or Denmark exists which details the boundary, save for the 1973 Delimitation Treaty, which explicitly leaves the boundary between Points 122 and 123, which lie on either side of Hans Island, undecided as a result of Canada and Denmark's inability to agree upon to which nation the island belonged. As such, it cannot be argued that the island was given to one party or another, and is of no use to the ICJ in determining ownership of the island. The 1880 Order-in-Council, which transferred the Arctic territories from British control to the Dominion of Canada, did not delimitate the boundary of the territories to be transferred, and therefore, does not explicitly include Hans Island in the transfer. Similarly, neither the United States' claim over northern Greenland following Robert Peary's explorations, nor the Danish Virgin Islands Treaty of 1916, included a reference to the island or the geographical extent of the claim that was being ceded. Had any of these treaties or the Order-in-Council mentioned the island, it would add significant weight to that party's argument of ownership.

Geography is an argument that many can understand, especially where the proposed natural feature is a river boundary or valley that forms a natural boundary between nations. The island lies in the middle of the Kennedy Channel, and straddles the delimited continental shelf boundary. It does not appear obviously to belong to Canada or Denmark. However, geological studies conducted by the Geological Survey of Denmark and Greenland do suggest that the island is geologically more in common with Washington Land in Greenland than with Ellesmere Island. This argument would appear to support the Danish case.

Additionally, the principles of effective control and history apply aptly in the case of both Canada's and Denmark's claim for Hans Island. In all likelihood, this would be an argument put forward primarily on the basis of effective control - due to Denmark's mapping, geological research, and military visits - and a secondary argument of historical claim to the island. The Danish historical claim is as strong as Canada's, and thus would be used to boost the primary argument of effective control.

As there has never been a history of settlement on the island, effective control would be demonstrated by other acts which would validate each nation's sovereignty over Hans Island. Canada would certainly base its claim on the voyages of the English explorers, and Queen Victoria's Order-in-Council of 1880. Countering this claim, Denmark would put forward the initial discovery of Greenland by the Vikings, which was followed up in the 1720s by a permanent colonization and dominion over Greenland. Like the Island of Palmas case, original discovery is backed by the argument that it is not necessary to occupy every part of a territory to demonstrate that you continue to claim the territory, and the Danish administration in this region of the world was in place much earlier than that of the British.

Queen Victoria.

Had Canada claimed Hans Island earlier in the 20th Century, she could have made an effective counter-argument that, similar to the Nootka Crisis, discovery does not equate to sovereignty over territory in the absence of effective control over the said territory. However, as illustrated previously in this article, the Danish published a geological map showing Hans Island as geologically connected to the Danish mainland as early as 1922. Though this action may seem somewhat insignificant, as international law specialists Georg Schwarzenberger argues in *Title to Territory*, in the case of an uninhabited island an initial display of sovereignty may suffice to maintain that title unless subsequent evidence of an intent to abandon the jurisdiction is forthcoming.[30]

Furthermore, the planting of a Danish flag on the island, reminiscent of Martinez at Nootka Sound, was a clear declaration of Danish sovereignty over the island. Canada subsequently followed suit with its own flag planting ceremony, but in a case of this type, it would have to be argued that the Danish claim has been the most persistent and is backed by the actions of a state which considers itself to have not only sovereignty over a territory, but can additionally point clearly to first discovery (the Vikings) and a subsequent re-establishment of control over the territory in the 18th Century.

Canada's explicit claim on Hans Island came quite late in the 20th Century, long after the Danes had already mapped the island and shown it to be an integral part of the territory of Greenland. As Peter Dawes notes in his paper, the fact that current Canadian Geological Survey mapping for the area continues to omit the island certainly does not bolster the nation's claim over Hans Island.[31]

In the case of territories where the ownership is in dispute, the systematic mapping, and the geological exploration and classification of territories must be seen as a declaration of interest and a general exercise of sovereignty. The visiting of territory by military vessels, the ultimate demonstration of a sovereign power, can only be viewed as effective control by the ICJ. The fact that Canada has attempted to demonstrate its sovereignty over Hans Island by mounting military expeditions there of its own, although demonstrating a genuine interest in the island, came after the Danish military had already visited the island and they have been mounted less frequently and with considerably more difficulty than the Danes have managed to accomplish. Canada has committed to building new ships capable of extended deployments to the region,[32] but the Danes already have the capability to do so, and they carry out extended naval deployments in the region, have regular aerial surveillance in place, and have a standing military patrol in Greenland, *Slædepatruljen Sirius*.[33] President of the International Court of Justice Basdevants' observations from the *Miquiers and Ecrehos* case favour Denmark, as the Danish exercise effective military control in the vicinity of Hans Island, not the Canadians.[34]

The crew of the Danish warship *Vedderen* perform a flag-raising ceremony on the uninhabited Hans Island, 13 August 2002.

As Schwarzenberger notes in *Title to Territory,* a gradual consolidation process takes place before territorial title becomes secure. In the beginning, every title is relative, and it is through a series of events or actions that title becomes secure. In the case of Hans Island, both Canada and Denmark have carried out activities and made claims that, viewed *independently,* would be good grounds to securing title, but when viewed *together,* the collective actions of one can be said to have built a more secure foundation, and in this case the ICJ would almost certainly rule that Denmark *has* and continues *to exercise* the most sovereign-like authority over the island. It would thus be compelled to award sovereignty of Hans Island to the Danish.

"As Schwarzenberger notes in Title to Territory, a gradual consolidation process takes place before territorial title becomes secure."

In accordance with Article 4 of the 1973 Delimitation Agreement, the baselines would be adjusted to incorporate Hans Island. The effect of this would be to shift the international boundary to the north, increasing the size of Danish territorial waters. The result would be similar to the effect that Franklin Ø (to the west of Hans Island) has on the baseline.

Conclusions

While historically, sovereignty was based upon first discovery and religious edicts, such as the Treaty of Tordesillas, the development of international law over time has demonstrated that first discovery alone will not be granted much weight by the ICJ when deciding cases where other factors are present, as exemplified by the Island of Palmas case.

The Nootka Crisis is important, as it can be seen as a starting point for when the principle of effective control became established. Indeed, from this point forwards, elaborate ceremonies of possession would need to be buttressed with occupation or administrative control.[35]

As the map of the world was being filled in with the respective colours of the European empires, it became necessary to delimit the territories such that administrative boundaries would become clear, and effective administration could take place. These treaties have proved useful in territorial disputes, not only because they can be referenced when trying to verify boundaries and ownership over territory, but also because they give an indication of the intent of the parties to the treaty, similar to a contract in civil law.[36] As evidenced in the *Islands of Palmas* case, the foundation of the United States' claim on the island was based upon the Treaty of Paris, which ceded the Philippines to the US, and from there, the Spanish claim of original discovery. Had the island not been included within the bounds of the territory to be ceded to the US, it is unlikely that the question of ownership would have ever arisen. In the case at hand, the treaty that can be referenced with regards to Hans Island, the US treaty with Denmark which ceded the Danish Virgin Islands to the US in 1916 made no reference to which areas of Greenland the US was relinquishing its claim.[37] This is especially unfortunate in light of the fact that Hans Island was discovered during an American expedition, as it remains unclear if the Americans ever included Hans Island as part of their claim on northern Greenland. Had it done so, Denmark would be in a much stronger position to back its claim. Likewise, Canada would have benefited had the 1880 Order-in-Council been drafted in a manner which would have delimited the boundaries.

As with the *Island of Palmas* case, both Canada and Denmark have sent military expeditions to Hans Island as part of their attempt at securing their respective claims.[38] Stevenson argues that these visits are inadequate and should be rejected by the ICJ in an eventual decision, as they would set a precedent that whichever nation can make the most frequent visits to the uninhabited regions of the world would be able to claim sovereignty over those territories, and could constitute the starting point for a 'land rush.'

DND photo RE2005-1114-37d by Corporal David McCord

Canadian servicemen raising the Canadian flag on Hans Island, 13 July 2005.

This view does not reflect the realities of the case at hand, nor of the situation in which the world finds itself at the dawn

of the 21st Century. The world has long since been carved up by competing nations, and there are currently no other conceivable disputes over land territories in the high north. Hans Island is a classic sovereignty dispute that has been replayed numerous times around the world. It is an obscure island, the sovereignty of which is assumed by two parties who only realize they are in conflict when they agree to work together to delimit the international border between the countries.

It can be said that in the case of Canada, it is fortunate that this is the only territorial dispute that she is facing in the north with respect to a land feature. Canada's systematic failure to maintain a constant presence in her Arctic territories does not assist her claims of sovereignty in this dispute, but it serves to strengthen Denmark's claim.[39]

The Arctic is an inhospitable place, and it would be unreasonable to suggest that a lack of settlements or commercial activity would constitute an abandonment of a territorial claim. Government funded activities, either in the form of scientific research, or military activities are naturally a sound basis upon which effective control can be based.

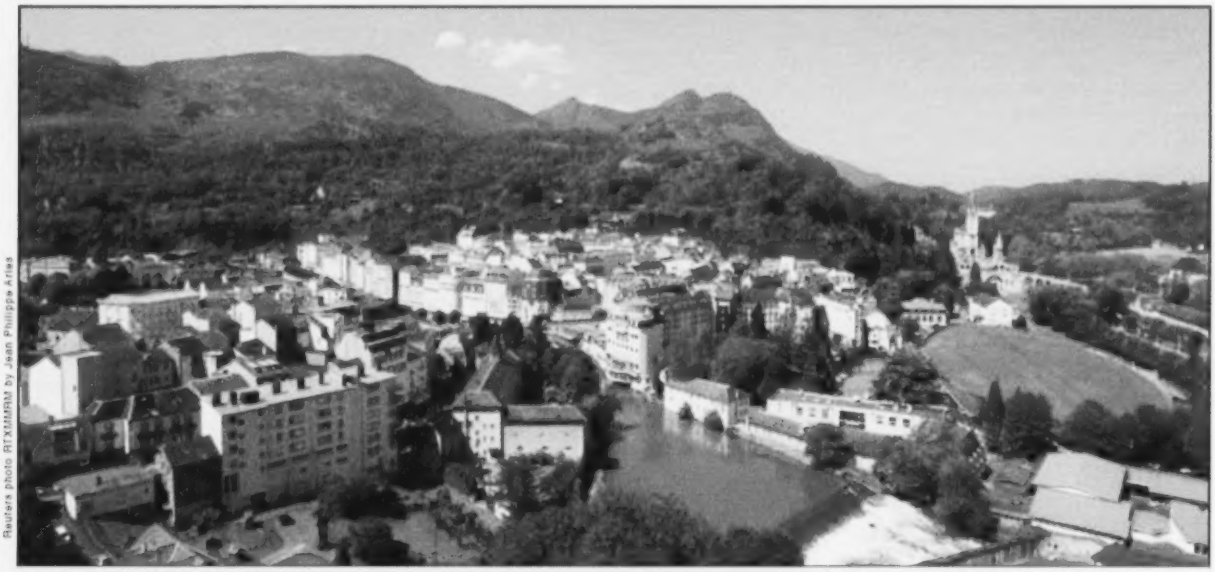
Stevenson suggests that an equitable solution should be the basis for an ICJ decision on the sovereignty of Hans Island. While this sounds like a tidy solution to the question of sovereignty, it seems to ignore the history of sovereignty disputes, and the practical issue of management. History has scarce examples of island territories being voluntarily shared, with the most familiar examples of divided islands - Hispaniola, Cyprus, Borneo, Ireland - being the result of armed conflict.

While the possibility exists for Canada and Denmark to agree to an equitable decision by the ICJ,[40] it would seem unnecessary for them to do so when it would be relatively straightforward to draft a treaty that would divide the island by connecting Points 122 and 123 of the 1973 Canada and Denmark Delimitation Treaty. If both parties submitted the case to the ICJ, it would be in order to secure a decision that would award the island in its entirety to one party or another. Thus, through examining the historical antecedents and ICJ jurisprudence in this article, the evidence suggests that Hans Island would be awarded to Denmark by the ICJ.

CMJ

NOTES

1. P.R. Dawes, Hans Ø og Hans Ø. Grønland, 1985(2), pp. 47-59.
2. *Ibid.*
3. S. Banner, *How the Indians lost their land: Law and power on the frontier,* 1st Edition (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2007).
4. D. Hayes, *Historical Atlas of Canada: Canada's History Illustrated with Original Maps,* 1st Edition, (Vancouver: Douglas & McIntyre, 2002).
5. N. Lynnerup, The Greenland Norse: a biological-anthropological study, in *Meddelelser om Grønland, Man & Society,* Volume 24, 1998.
6. W.J. Mills, *Exploring polar frontiers: a historical encyclopedia.*(Santa Barbara, CA: ABC-CLIO, 2003.)
7. Government Printing Office, Convention between the United States and Denmark, New York: Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776-1949, Vol. 1, (Washington, DC: Government Printing Office, 1916), pp.18-28.
8. Legal Status of Eastern Greenland (Denmark. vs. Norway), 1933 P.C.I.J. (ser. A/B) No. 53 (Apr. 5) (1933) Adatci.
9. Dawes, pp. 47-59.
10. P.R. Dawes & T. Tukiainen, "Hans Ø, celebrated island of the Nares Strait between Greenland and Canada: from dog-sledge to satellite mapping." in *Review of Survey activities 2007,* Issue 15, 2008, pp. 77-80.
11. L. Dick, *Muskox land: Ellesmere Island in the age of contact.* (Calgary, AB: University of Calgary Press, 2001).
12. P.R. Dawes & R.L. Christie, "History of exploration and geology in the Nares Strait region," in *Meddelelser om Grønland Geoscience,* Volume 8, pp. 19-36.
13. Order-in-Council, Adjacent Territories Order. At the Court of Osborne House. Isle of Wight, 1880.
14. Dawes & Tukiainen, pp. 77-80.
15. D. Rothwell, *The Polar Regions and the Development of International Law,* 1st Edition, (Cambridge, MA: Cambridge University Press, 1996).
16. A. Rubin, at http://www.canadafreepress.com/2005/rubin072705.htm., Accessed 1 August 2011.
17. J. Crump, *Canada under Attack.* (Toronto: Dundurn Press, 2010).
18. L. Mills, "The Real significance of the Nootka Sound Incident," in *Canadian Historical Review,* Vol. 6, No.2, 1925, pp. 110-122.
19. *Ibid.*
20. J.M. Norris, "The Policy of the British Cabinet in the Nootka Crisis," in *The English Historical Review,* Vol. 70(277), pp. 562-580.
21. The Hague Justice Portal, 2011, at http://www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/311.html, Accessed 28 July 2011.
22. K.T.Gaubatz, The Online Casebook. 2008, at < http://www.lions.odu.edu/~kgaubatz/casebook/palmas.htm.> Accessed 14 August 2011.
23. Treaty of Paris, 1898. Treaty of Peace between the United States and Spain. Paris: Yale Law School.
24. Max Huber, The Island of Palmas Case (or Miangas), 1928.
25. P.C. Jessup, "The Palmas Island Arbitration," in *The American Journal of International Law,* Vol. 22, No. 4, 1928, pp. 735-752.
26. *Ibid.*
27. *Ibid.*
28. Huber.
29. R.J. Gillis, *Navigational servitudes: sources, applications, paradigms* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007).
30. G. Schwarzenberger, "Title to Territory: Response to a Challenge,"in *The American Journal of International Law,* Vol. 51, No. 2, pp. 308-324.
31. Dawes & Tukiainen, pp. 77-80.
32. M. Berniet, *Canada's Arctic Sovereignty* (Ottawa: Government of Canada, 2010).
33. J. Kraska, *Arctic Security in an Age of Climate Change.*(Newport, RI: United States Naval War College, 2011).
34. Basdevant, *Minquiers and Ecrehos* (France/United Kingdom). 1953, at http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=cd&case=17&code=fuk&p3=4,accessed 3 August 2011.
35. Mills.
36. B.T. Sumner, "Territorial Disputes at The International Court Of Justice," in *Duke Law Journal,* April, 2004, Vol. 53, No.6, pp. 1779-1812.
37. Government Printing Office, Convention between the United States and Denmark, Etc., New York: Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776-1949, Vol. 1 (Washington, DC: Government Printing Office, 1916), pp. 18-28.
38. British Broadcasting Corporation, 2005, *Canada island visit angers Danes,* at < http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4715245.stm>, accessed 2 August 2011.
39. Tony Balasevicius, "Towards a Canadian Forces Arctic Operating Concept," in the *Canadian Military Journal,* Vol. 11, No. 2, Spring 2011, pp. 20-31.
40. Sumner.



Reuters photo RTXMMRM by Jean Philippe Arles

Panoramic view of the village of Lourdes.

MILITARY CULTURE, SPIRITUALITY AND RESILIENCE AS IT RELATES TO CANADIAN PARTICIPATION IN THE INTERNATIONAL MILITARY PILGRIMAGE TO LOURDES[1]

by Claude Pigeon

Introduction

With the recent deployments of the Canadian Armed Forces (CAF) into war zones, many military members have increased their interest in their personal spiritual journey as a means to cope with different personal issues and struggles. The personal search for meaning, defined in its broadest sense as spirituality, is a necessary experience in a society where the development of individual liberty is preferred instead of just receiving a common vision of the world. Some human sciences specialists advocate that spirituality is a factor that highly contributes to resilience. In the CAF context, military chaplains are responsible for providing spiritual training programs and opportunities. For example, in May 2012, a delegation of 65 Canadians (soldiers and dependants) joined the 12,000 military members from 34 countries who attended the 54th International Military Pilgrimage to Lourdes (France). In this article, the author, who was present with the Canadian delegation, reflects upon the meaning of this unique worldwide event, from the context of the Canadian military culture which relates to a wider phenomenon in the Western world. The selected approach is action-research and narrative objectification. The subject is in accordance with the increasing interest being generated for pilgrimages because they offer an opportunity for a religious and spiritual journey, outside of a magisterium authority, that is, the official teaching of a bishop or pope. The novelty of this contribution is the reflection based on a first-hand experience of active duty military personnel who have, in unique ways, confronted and continue to confront, existential questions arising from terror, violence, armed conflicts and war.

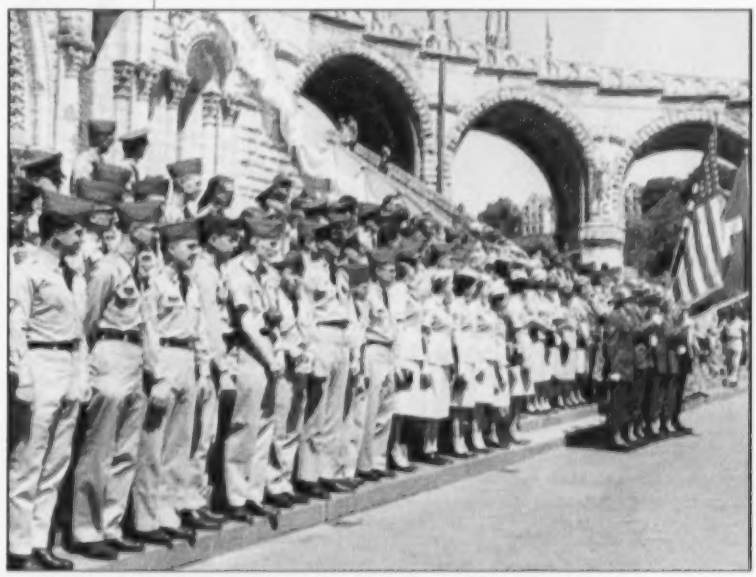
With the extension of recent military deployments in combat zones, a number of CF members have undertaken a personal spiritual journey. One of the motivating factors behind this spiritual soul searching is the need to manage various personal and ethical challenges, including physical or psychological injuries, loss, grief, and trauma; the need to manage violent situations in an ethical, upright manner; and family problems, such as separation. Spirituality as a process relates to the personal quest for meaning, which can be all the more necessary in a society where personal freedom takes precedence over a shared world view. Is not spirituality, as defined in that way, a factor that significantly contributes to resilience? The notion of 'resilience' is borrowed from the world of physics, and relates to the ability of a metal to absorb energy from a shock, or to sustain pressure without being permanently distorted. In the field of human sciences, the term refers to a process that is more complicated than mere mechan-

Padre (Major) Claude Pigeon *is a member of the CANSOFCOM chaplain team. He is a doctor of theology (Université Laval) and of religious history and anthropology (Paris-IV-Sorbonne). He enrolled in the Regular Force in 2006 after serving as a Reservist chaplain for four years. He was first posted to 3 Battalion, Royal 22e Régiment (3 R22eR), at Valcartier. He was then sent to Afghanistan as part of the 3 R22eR battle group (ROTO 4, 2007–2008). He was transferred to 14 Wing Greenwood and was subsequently posted to the 14 Wing Mission Support Element at Camp Mirage (ROTO 9, 2009–2010). Padre Pigeon is particularly interested in the link between spirituality and military resilience.*

ical resilience. It enables a person to [trans.] "… remain himself when there is a blow from the environment and to carry on his human development despite his misfortunes."[2] The discourse and practice of healing and health exists in most religious groups in relation to the meaning given to life's difficulties. Pilgrimages have a special role in human and spiritual experience, and as such, bring total solace during the spiritual journey. Military activity, which by its very nature is at times marked by dramatic intensity, provides more opportunities for people to face borderline situations in which life—either the individual's or somebody else's—is threatened, and all of a sudden, questions about the meaning of existence need to be answered: Why are we alive? Why does violence exist? Why is there injustice, or suffering? Why do we die? Seeing soldiers who are very effective on the ground leads one to wonder whether they might be the same people who treat questions of meaning with the same healthy attitude that they have towards physical and mental well-being.

The military pilgrimage and socio-religious inquiry

In the CAF, chaplains are tasked with offering soldiers spiritual training programs and other types of spiritual guidance. Canadian chaplains have therefore been working together since 1958 in organizing the International Military Pilgrimage (IMP) to Lourdes, France, under the responsibility of the Diocese of the French Armed Forces.[3] In May 2012, a delegation of 65 Canadians (soldiers and members of their families) joined the 12,000 soldiers from 34 countries who were participating in the 54th International Military Pilgrimage. And what, one might ask, was the significance of the event, both in terms of Canadian military culture and the socio-religious context of the Western world? This double-barrelled question underpins the narrative objectification that follows, which resulted from a process related to the action-research approach. The narrative and the reflection, both exploratory, are based on the experience of the author and of active service personnel, who must deal with questions concerning the meaning of life in a very singular way. The point of view is that of a military chaplain.



Getty Images 3422505

A delegation of American soldiers at the 8 June 1964 pilgrimage to Lourdes.

The IMP experience is part of a phenomenon observed in the Western world that is neither exclusive nor univocal: the abandonment of traditional places of worship, often in favour of a spiritual experience that takes the form of a personal quest for life's meaning and a search for values. The pilgrimage is an experience that is all at once human, spiritual, and religious, and that is linked to certain elements of military culture. How should one interpret the still very marked interest that exists in an international-scale event that is religious and spiritual and that brings together pilgrims from various Christian faiths and religious backgrounds, as well as men and women who have no particular religious affiliation and who are pursuing their spiritual quest on their own? And from that question, two more arise: Would the pilgrimage experience in a military context offer a meaningful place to express the individual spiritual quest? And, would it also be a fruitful place of accompaniment for CAF chaplains who are called upon to suggest that CAF members and their families participate in such experiences on a voluntary basis?

DND photo Lourdes 0264

Regarding those questions, the anthropologist Victor Turner has highlighted a number of commonalities of the pilgrimage experience across various traditions, both religious and societal.[4] He shows that all types of pilgrimages mark, in one way or another, a gap with respect

to the spatial, social, and psychological status quo. Pilgrimages radically expand the bounds of the social and individual universe, opening up new possibilities for meaning and the future. Pilgrimages also involve passing into a marginal or liminal space. He also refers to a set of social relationships within which a form of theophany (a visible manifestation of God or a god to man – Ed.) is produced that results in a deeper sense of community. Following that experience, pilgrims are generally compelled to rejoin society, but as changed, renewed people. They can thus take a new place and play a new role. These elements or factors open up new pathways to explore when considering the human and spiritual approach of the pilgrims against the backdrop of military life or a military career.

Reuters RTR2TGLR by Ammar Awad

Muslim pilgrims circle the Kaaba at the Al-Masjid al-Haram (Grand mosque) in Mecca, 31 October 2011, fulfilling the Hajj.

Pilgrimages in the Western world: revival and comparative scope

At the heart of the modern Western world, while a number of traditional places of worship have been abandoned, pilgrimage sites remain surprisingly vital. The figure of the pilgrim even seems to be the new archetype of the spiritual being *vis-à-vis* the religious being.[5] For example, over 200,000 pilgrims followed the Camino de Santiago in 2011, whereas in 1993, only 70,000 people walked at least 100 kilometres of the medieval pilgrimage route.[6] Most religious traditions are tied to specific sacred sites and to specific types of pilgrimage, even though the meaning of the pilgrimages, their duration and their degrees of intensity vary to a great extent. For example, Hajj in Mecca and Umrah in Medina are among the five pillars of Islam, not to mention the other types of pilgrimages that involve, for example, visiting deeply sacred sites and the tombs of Muslim saints. In Judaism, pilgrimages are also encouraged, the most well-known of which is likely the pilgrimage to the Western Wall of the temple in Jerusalem. In the Eastern traditions, Hinduism has Chardham Yatra, the pilgrimage to the source of the Ganges and its tributaries. The Buddhist religion also has pilgrimages, notably to the four holy places connected to the life of Gautama Buddha. And let us not forget the sublime images of Lhasa, where pilgrims converge, shaking prayer wheels and wooden prayer beads. At the end of their journey, the pilgrims follow the Barkhor, which circles around Jokhang, the most sacred temple in Tibetan Buddhism.

People of all backgrounds, who have nothing bringing them together in their natural environment, gather in these sacred meeting places to share a single reality. In the sea of pilgrims, neophytes can be found alongside initiates in the quest for greater spiritual maturity. Agnostics can also be found seeking answers. There are also believers who hope to heal physically or mentally, or who want their whole being to be purified or renewed. That said, all appear to recognize the value of having a personal experience that takes some of its strength and depth from a tradition that is passed on and received, often outside the traditional institutional frameworks. Many pilgrims wish to remain outside of magisterium authorities that, by their very nature, are tempted to establish the rules and boundaries of the experience, and to *direct* it or even *restore* it. It is perhaps as a place of freedom that the pilgrimage most interests contemporary men and women seeking meaning with which to imbue their lives and the world. In the pilgrim experience, the 'totally other' can arise unexpectedly. The pilgrim experience does not merely involve a discourse or a dogma that one accepts; it also involves a personal journey that can be experienced just as well in silent companionship on the road of the Camino de Santiago as it can in the ceaseless wave of invocations repeated during the descent into the Ganges, or in the constant murmur that can be heard at the Western Wall (also called the Wailing Wall) in Jerusalem.

The reason for the staying power of pilgrimages in contemporary culture, and even their revival, is perhaps not to be found first, or exclusively, in the concerted efforts made by the disciples of various religions, but is rather based in the reality and aspirations of modern-day men and women.[7] In Western Christianity (although not exclusively), amidst the increasing desanctification of religious institutions, the reign of technology and electronics, and the instantaneous mobilization of people on Facebook or Twitter, our contemporaries seem to be searching for the stable, fixed roots of a sacred land. In a world that is constantly changing, the quest for personal meaning in one's life, in connection with a coherent system of values, and the feeling of being rooted in a tradition, help people anchor themselves and catch their breath. That anthropologically-based need to be in touch with a sacred space, a Mother Earth, is manifested in people's attraction to a specific holy place, and their thirst for an absolute that does not always have a name. This quest resurfaces in an impromptu manner in

traditional places of pilgrim experience, revisited and reinvented to fulfill contemporary aspirations. If science provides knowledge and ways to find answers to the questions of the universe, each person continues to face the need to make his or her own life significant. In other words, as soon as we are able to understand how the universe works, we begin to ask why, and we feel the pressing need to identify our special place in it for ourselves. Questions about existence are just as powerful and urgent for people today as they have been in the past. The answers that satisfy and mobilize us are generally those that arise out of a personal process. Pilgrims of today seem to be heading off in search of what the world has been unable to offer them, and they hope to find it.

"Questions about existence are just as powerful and urgent for people today as they have been in the past."

Would pilgrimages contribute to democratizing spirituality because everyone has free access to them, regardless of background, and because each participant is called upon to make his or her own pilgrimage an out-of-the-ordinary experience? The crowd that enters sacred places is a motley crew: seekers of the absolute and tourists, deeply devout types and individuals motivated by curiosity, old people, young people, people who are sick, athletes, families and individuals, people who are at peace, and people who are in crisis. The composition of the crowd of pilgrims erases the established social divisions, and fashions a different way of relating. The unifying experience of the pilgrimage on the personal and collective level places human beings before an 'otherness' that all at once fascinates and attracts them, and makes them doubt. The new social structure that is created, in just one moment, is that of a fairer, friendlier world, and the group of pilgrims offers a glimpse of that world. The peaceful, harmonious mix of people from all social classes, ethnicities, and races who gather around the same place of pilgrimage, on unifying, holy land, makes it possible to begin realizing that ideal, multiracial, and multicultural model of humanity that we dream of. What strengthens the group is not faith or belief, but the quest for meaning, openness to an experience that goes beyond what is known and the pre-established order, the shared process of going into oneself, and openness to others and the unexpected. Respect for the unique, valid experience, for what is different, in the face of an absolute that none of us can possess or fully exhaust becomes a meeting point, a place of renewal and a way of reviving day-to-day life such that it can no longer be viewed in the same way. From there emerges new significance that we can lend the world, starting with our own.

Pigeon photo IMG_0627

Vimy Ridge.

The affinity of practices from military culture and pilgrim culture

To a certain extent, Canadian military traditions already offer privileged places of personal and collective experience similar to the ones that make up all pilgrimages: military parades organized to celebrate the achievements of the past and reflecting the values of Canadian society; and commemorative gatherings and ceremonies held at the same sites as events that have marked our history and shaped our collective memory, such as Vimy Ridge and Beaumont-Hamel, and the beaches where the Normandy landings occurred.[8] A few recent examples of events that led to similar experiences might be the ceremonies commemorating the 90th anniversary of the storming of Vimy Ridge in 2007, the celebrations for the 65th anniversary of the Normandy landings in 2009, and the commemoration of the War of 1812.[9] There have also been international gatherings, such as the Nijmegen marches in the Netherlands,[10] and tattoos bringing together military bands from around the world. In the same manner as international sports competitions, these are opportunities for Canadian Armed Forces members to develop strong relationships with their peers, and to cultivate closer ties with friendly nations while showcasing their expertise. Closer to home, the rare but no less important ceremonies for dedicating or depositing the colours (flags) in a secure location or sanctuary[11] bring together former and current soldiers from the same unit, thus contributing to reinforcing the social bonds that unite them.

Therefore, the entire military culture is steeped in a world of meaning where each individual is asked to find his or her uniqueness within a community. Badges, mottos, pennants and flags all reflect common values. They also turn up in military events that are often very colourful, and they are offered in models. Thus exposed and acknowledged, they can serve as a unifying element between past, present and future for each of the members who take part. The personal decision to embrace a common heritage and the pride, loyalty and esprit de corps that follows is similar to the personal endeavours of pilgrims who go off to find themselves and are thrown into the depths of a truth that can only surpass them and grant them access to an absolute and universal reality—a reality that will lead them to well-being and even a surplus of being.

Canada's participation in the 54th International Military Pilgrimage to Lourdes: openness and inclusion

The IMP to Lourdes is under the responsibility of the Diocese of the French Armed Forces and is supported by the French government. It is part of a tradition that is at once anthropological, spiritual, and military. From 12 -14 May 2012, I had the chance to accompany a delegation of ten CAF members from various units from the national capital region during the pilgrimage.[12] The members of our group had a broad range of personal motivations for being there. Although some of the participants were part of a particular religious tradition, neither belonging to a group or institution, nor the habits linked to religious practice or a specific set of personal beliefs, were criteria for taking part. The only conditions for participating were as follows: within the context of an international gathering, pursue a personal quest for meaning and be open to developing a sense of spirituality, the expression of which should be part of a religious reality that is influenced by a strong military culture. Within the very specific context of the IMP, my role as military chaplain was to accompany and support a group of men and women from different religious traditions and different personal backgrounds. They shared the same desire, namely, to deepen their values and beliefs by having a real encounter with themselves and others. The unifying pretext of their individual approach was provided by an international gathering of over 12,000 participants from 34 countries, who came in the same universal spirit of military brotherhood, having undertaken a spiritual quest related to a particular path. The intent of the author is not to ignore or diminish the scope or religious significance of the event.

"Places and modes of personal experience are endless, just as the possibilities of meaning are far from unequivocal."

DND photo (DHTC) BED_3843

The pilgrims therefore had a variety of personal motivations: the desire to take a step back from day-to-day life, the need to take a break after fighting cancer, the wish for personal renewal after numerous deployments or the loss of a loved one, the desire to take stock of situations in their personal and professional lives, the urge to experience healthy camaraderie outside of everyday life, the search for real human contact beyond social networking on the Internet, the desire to go over their personal and professional history with the aim of breathing new life into an already busy military career, and so on. None of the soldiers' personal motivations was foreign to the human and spiritual experience of the pilgrim. Military culture is no stranger to religious signs, symbols and rituals: think of parades in uniform, colour parties, large gatherings such as opening and welcome ceremonies for national emblems, ceremonies held at the local cenotaph, the presence of military musicians during movements, and the performance of rituals. The soldiers' ordinary environment enables them to easily access a symbolic plane. The transition to such a plane was also realized during the various activities offered during the pilgrimage: walks in the mountains, quiet time, exchanges with other pilgrims who had come from other places and had different cultural backgrounds, the writing of a personal journal, and interactions with other members of the group. At the heart of this concentrated range of activities, both personal and collective, answers to questions concerning the meaning of life can emerge in a way that is unique and specific to each pilgrim—that was my predominant finding. Places and modes of personal experience are endless, just as the possibilities of meaning are far from unequivocal. It is also difficult to evaluate the impact alone that a gathering of thousands of young people can have in a place that is designated as sacred land conducive to spiritual soul searching. Have we forgotten that the religious space, when it helps everyone live in a way that is open-minded and respectful of other people's experiences, remains a valid and privileged place for the encounter of the self, the 'other,' and an absolute?

In summary: resilience, soldiers' personal growth and the role of the chaplain

Existential coherence, which involves the development of a personal life plan (ie, meaning given to life, which helps to overcome the difficulties that arise) generally ranks among the major factors that contribute to promoting military resilience and improving mental health, along with the search for

values and coherent beliefs about the life plan.[13] The recent implementation of the *Road to Mental Readiness* program reminds us, in its own way, that values and beliefs are essential to soldiers' operational readiness; the Canadian Armed Forces recognize the importance of that.[14] With respect to human resilience, Boris Cyrulnik[15] notes that after major collective tragedies (massacres, wars, genocides), the basic elements of personal and social reconstruction, more easily observed in children, are a sense of meaning and affection that is perceived and felt. In addition, with regard to ethics, in the context of prevailing political liberalism[16] where any shared vision of meaning is excluded in favour of individual freedom, the quest for meaning no longer seems to be merely an option: rather, it is an imperative. Values and beliefs help individuals materialize the sense of meaning given to their lives and find their place within their social group.

"Adherence to structures or dogma is neither a starting point nor a prerequisite for the experience to be beneficial on a human and spiritual level."

In the context of the Canadian military, it is notably up to the chaplains, as specialists in matters related to life's meaning, to find and offer concrete, credible places that can aid people in finding that personal significance, as well as to help their values and beliefs take root. The International Military Pilgrimage to Lourdes is a concrete place to express the quest for meaning in an anthropological context that is broad, ecumenical, and inter-religious, and that seems to align with the needs of men and women of today. Adherence to structures or dogma is neither a starting point nor a prerequisite for the experience to be beneficial on a human and spiritual level. In addition, the presence of many elements of military culture, such as parades, marches to the sound of military music, gatherings, ceremonies on parade grounds, commemorations, *esprit de corps*, and the celebration of shared values using different symbols, are aspects that favour the recognition of the pilgrimage as a place that is accessible, and even familiar, to the soldiers who participate therein. This proximity by affinity may facilitate a personal approach, while encouraging the search for significant elements that can help the pilgrims establish a direction, or find meaning in their lives.

Most of us military chaplains have participated in marches, as well as in long convoys in combat zones alongside soldiers. These are ideal places for building trust and credibility, and, oftentimes, for offering spiritual guidance at the heart of military life. My participation in the 54th International Military Pilgrimage has convinced me that this type of experience can, under certain conditions, be conducive to the personal and professional development of Canadian Armed Forces members (and their families) who are interested in such an approach. Moreover, the experience at Lourdes, and the fragmentary narrative outlined in the preceding lines also raise questions and set conditions concerning the role of resilience and the socio-spiritual credibility of current religious groups with regard to contemporary aspirations—complex issues that I am not yet sure how to answer, save for here in this article, in the words summarizing the reinterpretation of the experience. It is on the grounds of personal experience and the individual quest for meaning, undertaken in response to questions concerning existence that the link between military culture and pilgrim culture was made for the purposes of this article. The pilgrimage created a credible space in which soldiers felt welcome and encouraged to find their own way, while maintaining a link with a group of people seeking meaning. Here we have one of the conditions for making credible and effective, and even revitalizing, the discourse and practice of healing and health that exists in most religious groups, in relation to the challenge of overcoming life's difficulties. One conviction remains, however, at the end of this narrative: pilgrimages are relevant to the very core of the expertise and role entrusted to military chaplains, who are mandated religious leaders within the Canadian Armed Forces. The different religious and spiritual traditions that are relevant to Canadian military chaplains are still full of possibilities that we are far from exhausting.

CMJ

Closing ceremonies of the 54th International Military Pilgrimage to Lourdes.

NOTES

1. A reworked version of this text was submitted – in order to give a specialized Francophone audience access to it – in the magazine *Incursions*, No. 7, Paris, 2nd quarter, 2012.
2. Boris Cyrulnik, *Ces enfants qui tiennent le coup*. Marseille, Revigny-sur-Ornain, Hommes et Perspectives, Collection, 2000, p. 9. As part of her work surrounding the implementation of a military resilience training program in preparation for the deployment of Canadian troops to Afghanistan, psychologist Christiane Routhier suggests the following operational definition: [trans.] "Military resilience corresponds to the process whereby a soldier remains functional despite stress and potential traumas, by cultivating the psychological distancing necessary to situate these intermittent events in his individual life history; place their effects in context and access the general resistance resources against the effects of stress in order to cope with them; and continue on his path toward attainment of his personal life goals." In the *Military Resilience Training Program (MRTP), Trainer's Manual*, Valcartier, PQ, Canada, Land Force Quebec Area/Department of National Defence, unpublished document, p. 47. In his doctoral thesis, André Belzile puts forth an overview of the concept of resilience: *Les constituants de la résilience chez la personne ayant été abusée dans son enfance, dans un contexte d'expérience religieuse*. Doctoral thesis, Québec, QC: Université Laval, 2008. Accessible online at www.theses.ulaval.ca/2008/25489/25489.pdf.
3. The first IMP was held 13-16 June 1958. That year, Catholics from around the world celebrated the 100th anniversary of the Notre-Dame apparitions in the small town of Lourdes, in France. A number of foreign pilgrims arranged to go to the grotto in Lourdes and participate in the jubilee events at the sanctuaries. Taking advantage of the international excitement, Monsignor Badre, who at the time was the director of the French Army's Catholic chaplaincy, also invited the chaplaincies from the foreign delegations within NATO to Lourdes. They had already participated in the national pilgrimages that had been organized since 1944 by Father Besombes, a priest from Toulouse, and a military chaplain. Monsignor Badre also suggested to Monsignor Werthman, the then-curate for the German army, to join the gathering. Thus, with great significance, the *Bundeswehr* – the army of the Federal Republic of Germany that was created in 1955 – came to participate in the first IMP. That gathering for the [trans.] "reconciliation of the peoples of the world" (speech by Marshal Juin at the military camp) preceded the major meeting on September 14 and 15, 1958, between General de Gaulle and the German chancellor Konrad Adenauer, which politically sealed the reconciliation between the two countries. The IMP's origins are therefore rooted in the massive presence of soldiers who were still in Europe in the years following the war and in the reconciliation process that was underway between France, Germany and all the Allied countries. As a result, the gathering of those armies in one place to pray for peace – armies that, just a few years earlier, had fought against or alongside one another — was highly symbolic. To obtain a more detailed historical account, go to http://dirpni.free.fr/index.php/presentation-du-pelerinage-militaire-international.html , accessed 30 July 2012. The main source is René Dupuy's *Le Pèlerinage militaire international à Lourdes*, IMP Historical Commission, France, n/a, accessed 30 July 2012.
4. Victor Turner, *Dramas, Fields, and Metaphors: Symbolic Action in Human Society*, (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1974). One can also see John Eade and Michael J. Sallnow, *Contested the Sacred: The Anthropology of Christian Pilgrimage*, Urbana, (Chicago, University of Illinois Press, 2000).
5. On this subject, read the works of two religious sociologists, Marcel Gauchet, *Le désenchantement du monde*, (Paris: Flammarion, 1985), and Diane Hervieu-Léger, *Le pèlerin et le converti. La religion en mouvement*, (Paris: Éditions Champs-Flammarion, 1999). From a theological point of view, see the file devoted to pilgrimages published by *CONCILIUM, Revue internationale de théologie*, No. 266, 1996, and *COMMUNIO, Revue catholique internationale*, Vol XII, 4, No. 132, 1997. Lastly, see the work of Michel Stavrou and Sister Jean-Marie-Valmigère, *Le pèlerinage comme démarche ecclésiale*, (Paris, Thélès, 2004).
6. Official site of the Les chemins vers Compostelle association, which can be found at the following address: http://www.chemin-compostelle.info/informations-pratiques-pelerinage-compostelle/statistiques-sur-compostelle.html . Accessed 30 July 2012.
7. See Reginald Bibby, *Beyond the Gods & Back: Religion's Demise and Rise and Why It Matters*, (Toronto: Project Canada Books, 2011). The author, who has been a sociologist and observer of religious fact in Canada since 1975, emphasizes the enduring nature of religion in Canada rather than its disappearance. He presents the idea of a restructuring and polarization of religious fact, maintained on the side of the religious groups by the arrival of new Canadians, among other things. The researcher also notes that there is still a great deal of interest in spirituality when it is not perceived in institutional terms, i.e., belonging to a group or regularly participating in religious services.
8. In most of these places, commemorative monuments are built to remind people of the sacrifice made by soldiers who died in combat. A directory of Canadian commemorative monuments built around the world can be found at http://veterans.gc.ca/fra/memoriaux Accessed 30 July 2012.
9. The war fought between the United States and Great Britain between 1812 and 1815. British North America, particularly Upper Canada (Ontario) and Lower Canada (Quebec), was the main objective of the American military operations. The Government of Canada's Website on the topic can be found at www.1812.gc.ca . Accessed 23 August 2012.
10. Canada has been participating in this event since 1952. The event attracts 40,000 walkers from over 50 countries who cover 160 km over four days. The Website can be found at http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/mij-nim/index-far.asp . Accessed 9 September 2012.
11. In accordance with an old military tradition, Beechwood, the National Cemetery of Canada, also houses recently dedicated colours. They are hung in the Hall of Colours on each side of a magnificent commemorative stained glass piece, "Hope in a Broken World," donated by the Canadian Military Chaplains' Association. The Hall of Colours has already received the Queen's Colour of the Maritime Command (Navy), and the colours of several of Canada's most famous regiments, including the Royal Canadian Regiment and the Royal 22e Régiment. The colours of the Les Fusiliers du Saint-Laurent Regiment, of the Primary Reserve, were the last colours to be laid up in the hall, in May 2012. Following tradition, they will remain honourably suspended and untouched, until with the passing of time, they completely disintegrate.
12. The proposed program included participating in the International Military Pilgrimage to Lourdes and a professional development activity at the Canadian National Vimy Memorial. Most of the Canadian participants who took part in the IMP funded their own trip.
13. Christiane Routhier, *Military Resilience Training Program: Survey of the Literature and Existing Programs*, 5 Field Ambulance, Canadian Forces Base Valcartier, 2 March 2006.
14. *Road to Mental Readiness* is the new national training program of the Canadian Armed Forces; it is aimed at training troops before, during and after deployments to operational zones, particularly combat zones. Module 5 of the pre-deployment training program is wholly devoted to the importance of personal values and beliefs. Readers who are interested in this topic can go to www.forces.gc.ca/r2mr-rvprn . Accessed 30 July 2012.
15. The French author Boris Cyrulnik, ethnologist, psychoanalyst, psychologist, and neuropsychiatrist, popularized the concept of resilience for use in a human sciences context. See the following works: *Un merveilleux malheur*, (Paris: Odile Jacob, 1999); *Les vilains petits canards*, (Paris: Odile Jacob, 2001); *Le murmure des fantômes*, (Paris: Odile Jacob, 2003); *Psychanalyse et résilience*, (Paris: Odile Jacob, 2006); *La résilience*, Lormont, FR: Éditions du Bord de l'eau, 2009).
16. John Locke (1632–1704) is generally considered to be the father of political liberalism. His two treatics on civilian government (published in 1690) develop the basic ideas behind liberalism. They include the statement that humans possess inalienable rights (liberty, property, security), that governing bodies have limited powers, and that the delegation of authority is based on a temporary social contract that can be changed. For a broader presentation of political liberalism, see James F. Childress and John Maquarrie (eds), "Liberalism," in the Westminster Dictionary of Christian Ethics, (Philadelphia, The Westminster Press, 1967, 1986, [revised edition.])

DND-CFLRS Multimedia Production Centre

WHAT EDUCATION SHOULD NON-COMMISSIONED MEMBERS RECEIVE?

by Maxime Rondeau and Lisa Tanguay[1]

Introduction

Non-commissioned members (NCMs) of the Canadian Armed Forces (CAF), as explained in the first edition of the doctrine manual *Duty with Honour: The Profession of Arms in Canada* (hereinafter referred to as *Duty with Honour*), are an integral part of the Canadian profession of arms.[2] The publication of *Duty with Honour* was part of an institutional process that has been well documented, particularly in this journal. The catalyst of the process was the Somalia Affair, but the end of the Cold War and Canadians' changing expectations of their armed forces were also significant factors.[3] To respond to those challenges, numerous studies were conducted in the 1990s, which concluded that a reform of military ethos and leadership in the CAF was essential. An in-depth review of the Canadian Forces Professional Development System (CFPDS) was identified as a tool that could facilitate that reform.[4] That said, the reflection associated with the review of the CFPDS has largely focused upon the needs of the officer corps.[5]

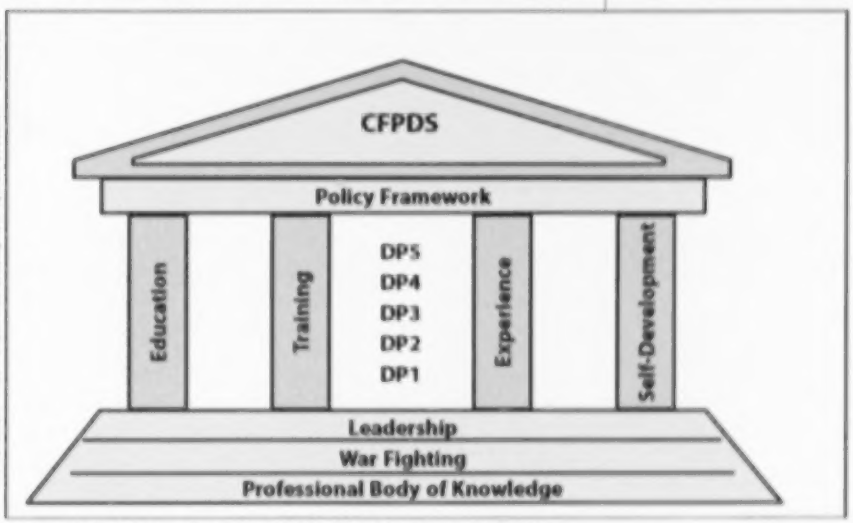
As teachers at the Non-Commissioned Member Professional Development Division (NCMPDD) at the Canadian Forces Leadership and Recruit School (CFLRS), we feel that the institutional reflection on NCM professional development (NCM PD) is incomplete, and that is at the root of the substandard implementation of its strategic vision, as evidenced by the ambiguity surrounding the aim of NCM PD and the difficulties related to the operationalization of the educational dimension of NCM PD. We feel that the implementation of this vision would benefit greatly from better coordinated action on the part of the stakeholders and parties involved.[6] Consequently, in this article, we propose a vision of the NCMPDD as a forum—both physical and intellectual—for the achievement of unifying projects, which would be beneficial to NCM PD stakeholders and the CAF organization as a whole, especially in a context of increasingly scarce resources.

The first section of this article is a brief overview of the concept of professional development (PD) in the CAF and what it means for NCM PD. The second section examines the causes of the incomplete reflection upon NCM PD. The third section focuses upon the observable consequences of the incomplete reflection and the possible solutions. The last part of this article discusses the unique contribution that the NCMPDD—which was known until very recently as the Non-Commissioned Member Professional Development Centre (NCMPDC) and was part of the Canadian Forces College—can make to the community of stakeholders and parties interested in NCM PD in the implementation of these solutions.

Maxime Rondeau, MSc. (political science), and Lisa Tanguay, MA (history), *have taught at the Non-Commissioned Member Professional Development Division (formerly the Non-Commissioned Member Professional Development Centre) of the Canadian Forces Leadership and Recruit School since 2005. They have each worked on developing training plans for the Centre's programs and have participated in numerous working groups on the professional development of non-commissioned members.*

Professional development and the role of the NCMPDD

The CAF's effectiveness relies largely upon the quality of its training and education system.[7] As such, most CAF members, from the time of their enrolment, take part in an ongoing PD process.[8] The Canadian Armed Forces Individual Training and Education System (CFITES) defines this as a "comprehensive, integrated and sequential development process that constitutes a continuous learning environment" and consists of the pillars of training, education, self-development and work experience. Therefore, the aim of PD is to prepare CAF members for the escalating requirements of their careers and ensure adherence to the performance criteria set out in the military employment structure.[9]



The Canadian Forces Professional Development System (CFPDS)

The above figure, taken from the CFITES interim guidance, shows how the CFPDS curriculum is provided through different pillars on an ordered, progressive basis.[10] The NCMPDD focuses on the training pillar using topics such as operational planning and education, and the contemporary security environment. CFITES defines education as "the provision of a base of knowledge and intellectual skills upon which information can be correctly interpreted and sound judgment exercised," and training as "the provision of the knowledge, skills, and attitudes required in the performance of specific tasks."[11] In both cases, the issue is learning of varying complexity.

The document containing a detailed analysis *of* and a roll-out strategy *for* the *NCM Corps 2020* project (hereinafter referred to as *NCM 2020*) summarizes the essential points of the motivation behind the implementation of NCM PD in 2003, i.e., the creation of a centre of excellence to allow for the implementation of key initiatives to attain specific strategic objectives.[12] This centre, which has become the NCMPDD, has, since its creation, provided continuous and sequential learning programs that are common to all senior NCMs and organized according to the responsibilities of each rank.[13] In Figure 1, the NCMPDD focuses its efforts upon approximately the top half of the pyramid, which represents Developmental Periods (DPs) 3 to 5.

In accordance with the leadership development framework (LDF), the NCMPDD curriculum participates in the development of the five meta-competencies related to the profession of arms and required by the context in which it is exercised: expertise, cognitive capacities, social capacities, change capacities, and professional ideology.[14] The NCMPDD programs thereby ensure that most of the strategic objectives (SOs) that constitute the vision of the NCM corps in 2020 are attained, particularly SO 2, a professional NCM corps; SO 3, a knowledgeable NCM corps; and SO 4, outstanding leaders.[15]

Although the NCMPDD curriculum is not necessarily all that different from NCM PD offered in past decades, the specificity of its curriculum—and even that of NCM PD as a whole—can be seen in the wider range of topics covered and the significant revamp of its philosophy, and even its aim.[16] An indicator of that revamp, in our opinion, is the growing emphasis upon education, acquisition of theoretical knowledge, and development of critical thinking skills, as opposed to instruction, training, and acquisition of specific technical skills. That statement is not meant to support the notion that instructional and training activities are less important in NCM PD. Rather, there is reason to believe that the environment in which the CAF operates requires a modification of the NCM PD vision. It is no coincidence that that modification has occurred at the same time as the integration of the NCM corps into the Canadian profession of arms.

In accordance with that integration, the NCM corps is required to possess abstract theoretical knowledge and to master complex skills.[17] As the historian Allan English explains, *Duty with Honour* states that the fundamental differences between the NCM corps and the officer corps stem from their traditional responsibilities and expertise.[18] For example, the officer corps has the authority to command and to decide when force will be used, whereas the NCM corps generally executes specific technical tasks that arise out of the decisions made by the officers.[19] However, because of the uncertainty, ambiguity, and complexity of the security environment in which the CAF operates, there is increasing overlap in the levels of conflict, and a growing number of responsibilities are being delegated to the junior levels. Consequently, NCMs are now engaged at the operational and strategic levels, and the distinction in terms of responsibilities and professional expertise has morphed into the requirement, for all members of the profession of arms, to demonstrate the critical thinking skills, creativity, and discernment necessary in the security environment of the 21st Century.[20] Important from an institutional perspective, the integration of the NCM corps into the profession of arms involves numerous cultural changes, which are still in the process of occurring, and have contributed to the incomplete reflection upon NCM PD.

Strategic Objectives	Key Initiatives
1: Tactical Excellence. An NCM Corps whose members understand and are capable of applying force, collectively and individually, to achieve assigned missions and objectives.	**1: Strengthen Military Ethos.** Live, instil and sustain the military ethos through personal and community behaviour, communication, mentoring, coaching, development of loyalty and trust, respect for diversity, and adherence to the highest ethical standards.
2: Fully Professional NCM Corps. An NCM Corps that possesses a military ethos that unites its members through an understanding of the characteristics of the Profession of Arms and describes their unique contribution to Canada.	**2: Career-long Intellectual Development.** Ensure NCMs develop the required knowledge and skill-sets through education, training, experience and self-development. Broaden the opportunities for NCM education and develop NCMs as critical thinkers through a system that promotes the value of career-long intellectual development.
3: A Knowledgeable NCM Corps. An NCM Corps whose educational qualifications and competencies are commensurate with the diverse and demanding tasks they are required to perform.	**3: Advanced Training.** Ensure all NCMs receive timely, relevant and quality training. Use current methodologies and delivery systems to train for all types of operations with joint and combined scenarios. Training must be realistic, challenging and properly resourced. Evolve the advanced training process to anticipate asymmetrical and other non-traditional threats.
4: Outstanding Leaders. NCMs as leaders embody the Principles of Leadership and, as mentors, guide and develop their subordinates.	**4: Development of Concepts, Policies and Doctrine.** Develop concepts, policies and doctrine that support and guide NCM PD. These will provide the framework for integrating knowledge, skills and technology. Ensure NCM involvement in the development of joint and combined doctrine and the production of CF Capstone and supporting manuals.
5: Integral Members of a Strong Officer/NCM Team. NCMs are professionally developed to make a unique and indispensable contribution to the officer/NCM team.	**5: Evolve Roles and Officer/NCM Relationships.** Senior leadership (officers and NCMs) must anticipate changes in NCM roles and the officer/NCM relationships and manage them carefully. Timely adjustments to NCM PD programs will be essential. A key component of this ongoing process will be redefining, where appropriate, the officer/NCM relationship. Such redefinition must ensure the maintenance of strong, complementary teams.
6: Career with Choice. A career that allows NCMs to progress along alternate and flexible career paths acquiring new skills and choosing new challenges.	**6: Delivery of PD.** Deliver NCM PD flexibly through emerging technologies and modern learning strategies. Balance institutional and individual needs to promote NCMs' personal and collective well-being and quality of life.
7: Exemplary Workplace. A work environment which embraces the concept of a learning organization and respects the contribution of all members by providing for their development and well-being.	
8: Governance. A PD system with strong, centralized and coherent direction in accordance with strategic guidance from the Chief of the Defence Staff (CDS).	

NCM Corps 2020

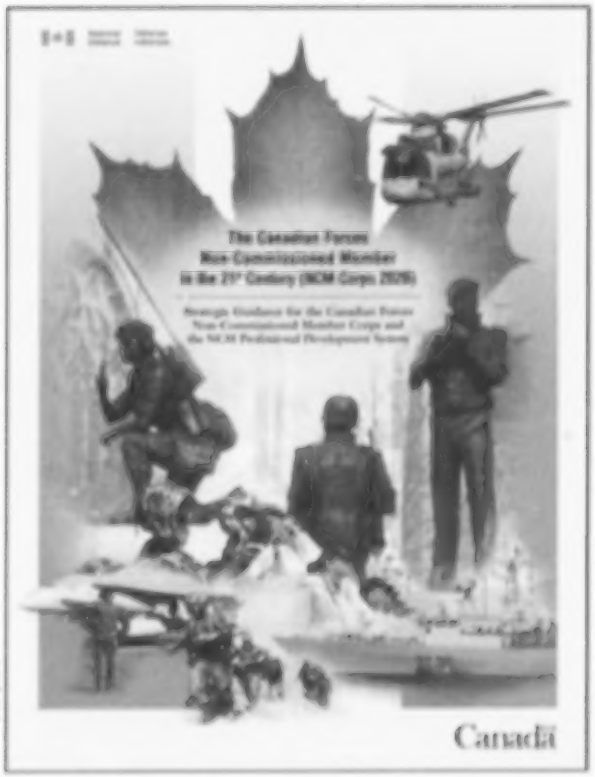
The Objectives/Initiatives of NCM 2020

Origins of the incomplete reflection

In this section, we will examine three elements that we believe constitute the incomplete reflection on NCM PD: the incomplete research on NCM PD, the conceptual problems inherent to the documents that are supposed to guide the development of NCM PD, and, lastly, the ambiguity as to the aim of NCM PD itself. The analysis of those three elements will be used to fuel the discussion in the upcoming sections on the problems with implementing the NCM PD strategic vision and the possible solutions we would like to share with the community of stakeholders and parties interested in NCM PD.

In order for any strategic vision to be implemented, a series of obstacles, organizational and otherwise, must be overcome. Therefore, the information (i.e., all the qualitative and quantitative data) that is used to develop that vision, and the procedure for implementing it, are of utmost importance. However, we feel that the information pertaining to NCM PD is incomplete. The paltry amount of research devoted to NCMs—which is not just a CAF issue[31]—has had consequences on the CAF and NCM PD. Too often, institutional and academic research on the NCM corps is conducted as part of a larger reflection on the education and professionalization of the officer corps.[32] As a case in point, *NCM Corps 2020* is considered a "companion document" to *Officership 2020*, and the specific objectives described in *Officership 2020* are incorporated into *NCM Corps 2020*.[33] Although there may be logic behind that approach, the outcome is that the intrinsic value of NCM PD and its associated educational needs are rarely a subject of analysis as such. While there has been rather detailed and in-depth institutional reflection on officer education, fewer resources have been allocated to reflecting on the education of NCMs.[34] Consequently, the objectives of NCM PD, particularly with regard to professional expertise, are not often enough based upon empirical research, as English recommends.[35] In addition, this lack of information has led to a major issue at the operational level as to the organization of NCM PD.

Based upon developments over the last decade, the CFPDS has been reorganized according to the responsibilities of the two corps, but there is still ambiguity as to the level of expertise required by each of the corps.[36] For example, the expertise required of NCMs with regard to the *general system of war and conflict* is not clearly determined in *Duty with Honour*.[37] Although the various levels of expertise required are set out in the Non-Commissioned Members General Specifications (NCMGS), the lack of clarity of some of the described tasks,



and the interpretative nature of the LDF, do not provide clear strategic guidance as to the level of professional expertise required by the NCM corps.[28] Although the conceptualization of the LDF was integrated into the CAF institutional leadership doctrine, and has been included in the NCMGS and the qualification standard (QS) for Developmental Periods 1 to 5, its 'operationalization' has yet to be developed. As we will see in the next section, that has direct consequences with respect to NCM PD. It should be noted that the LDF for officer professional development (OPD) is also incomplete. However, it could be argued that given the culture and structure of OPD, its educational dimension is less problematic than that of NCM PD. At a minimum, it would appear that the implementation of the OPD strategic vision can better adapt to the LDF in its current state. Indeed, that highlights the last element of the incomplete reflection on NCM PD: its aim.

NCM PD currently seems to be pursuing two objectives that are very different, though not necessarily incompatible. On the one hand, as evidenced by the requirements set out in *NCM 2020*, there is a desire to equip the NCM corps with specific tools, such as stronger ethos, critical thinking skills, communication skills, cultural intelligence, and so on. The logic behind that desire is solid, because it satisfies both the *societal* imperative and the *functional* imperative.[29] On the other hand, there is a desire to provide PD opportunities to senior NCMs who are destined to be part of a command team.[30] The underlying logic also stands to reason, as those NCMs must be able to communicate with the officers on the command team, master the professional jargon, and demonstrate specific skills enabling them to make effective recommendations. Nevertheless, those two objectives, although compatible, contribute to the ambiguity that characterizes NCM PD. In fact, the final result of an NCM's progression through the NCM PD developmental periods (from basic qualification to the senior appointment program) has still not been clarified. Is the goal for the CPO1s/CWOs who will complete the senior appointment program to obtain a diploma? Would the proposed Professional Military Education Program for NCMs (NCM PMEP), similar to that of the second OPD developmental period (although that component is in a state of flux) but spread out over the five NCM PD developmental periods, support the succession planning process, and thereby help identify future members of the command teams? As long as those types of questions remain unanswered, it will be difficult to optimize implementation of the NCM PD strategic vision, because that could lead to already scarce resources being used unwisely, or for incompatible purposes. The next section addresses the practical consequences of the incomplete reflection on NCM PD.

Consequences of the incomplete reflection

As teachers at the NCMPDD, we have observed strategic and operational consequences as a result of the incomplete reflection on NCM PD. At the strategic level, the recent publication of various guidance documents has undermined the optimization of NCM PD because of a lack of clear governance. At the operational level, the revision cycle of the documents that guide the development of NCM PD is impeding its implementation, particularly with regard to developing and updating the NCMPDD curriculum.

Strategic consequences

The modernization of CFITES opened the door to the NCM PD update and the formulation of new strategic guidance. Some of that guidance applies to the entire NCM corps, while other parts seem to apply to senior NCMs who are destined to participate in the succession planning process. Among the documents that are for all NCMs, the distribution of the NCM PD Modernization Plan, and the publication entitled *Maintaining the Track: Benchmarking NCM Corps 2020 Progress* (hereinafter referred to as *Maintaining the Track*) shed light upon the importance of assessing the attainment of the strategic objectives put forth in *NCM 2020*. On one hand, according to the NCM PD Modernization Plan, the *NCM 2020* objectives have not yet been completely achieved, and the result is a growing gap between NCM PD and the need to develop the judgment and critical thinking skills required of NCMs in the contemporary operating environment.[31] Similarly, the plan concludes that that NCM PD does not provide enough educational opportunities that foster the development of judgment and critical thinking skills.[32] On the other hand, the authors of *Maintaining the Track* feel that progress has been made towards achieving the vision set out in *NCM 2020*, although much remains to be done, particularly to determine and describe NCMs' educational requirements.[33] We are sceptical of the claim that the gap is widening between NCM PD and the development of NCMs' critical thinking skills; we have witnessed the gradual alignment of the programs given by the NCMPDD on the strategic objectives set out in *NCM 2020*. That said, we do acknowledge that some ambiguity remains as to the educational requirements for the NCM corps.

The conclusions drawn from those two documents are interesting, but they provide little information on the concrete accomplishment of the *NCM 2020* strategic objectives. Despite its relevance, the study conducted by the *Maintaining the Track* team is qualitative and indicates the participants' opinions but cannot be generalized to the NCM corps as a whole. The authors do not deny that; they acknowledge that even though the start-up phase indicated in the *NCM 2020* detailed implementation plan ended in 2008, no formal assessment has been conducted thus far to determine the extent of the progress made to date.[34]

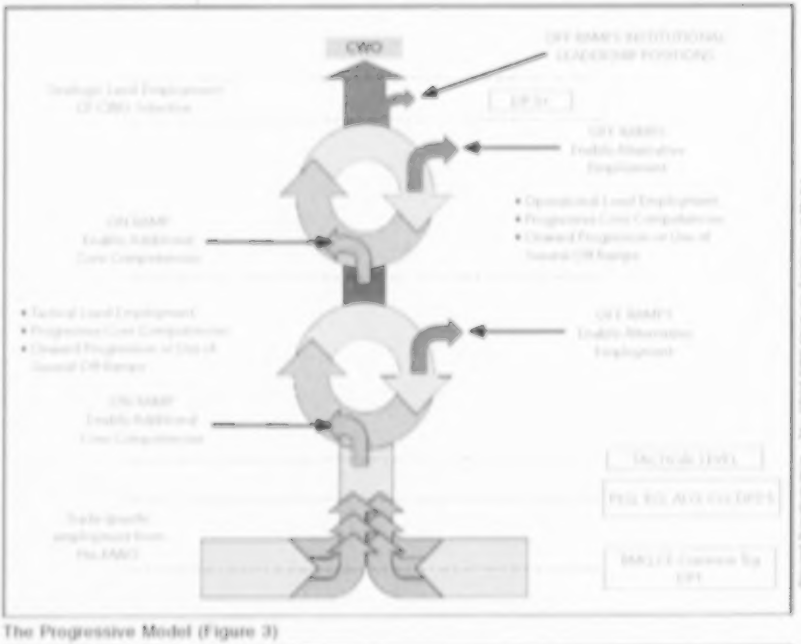
Despite the absence of a formal and quantitative assessment, new strategic guidance, more specific to NCMs who are destined to participate in the succession planning process, has been added to that of the *NCM 2020* vision. *Beyond Transformation: The CPO1/CWO Strategic Employment Model* (hereinafter referred to as *The Strategic Employment Model*) proposes to introduce a "*Progressive Model* for CPO1/CWO professional development from a graduated, flexible, and comprehensive perspective."[35]

The document entitled *Competencies Expected of Senior Appointments – The Strategic Chief*[36] (hereinafter referred to as *The Strategic Chief*) suggests a list of attributes which are required for the roles and responsibilities of CPO1s/CWOs who have obtained a senior appointment. Those publications provide valuable strategic guidance, but do not specify its integration into the current NCM PD scheme or the impact upon the achievement of the *NCM 2020* vision.[37] Moreover, the organizations responsible for PD delivery are given significant leeway:

> As a recognized profession, the CAF has the ability to develop its own professional curriculum, standards and certification. Centres of excellence such as CMP, DLI, NCMPDC and CFC must develop specific education to better train NCMs to think critically and gain a more broad-based understanding of the strategic environment. These must not simply be modifications to Officer Curriculum, but rather focused, exclusive and tailored towards NCMs, while supportive of the *Progressive Model*.[38]

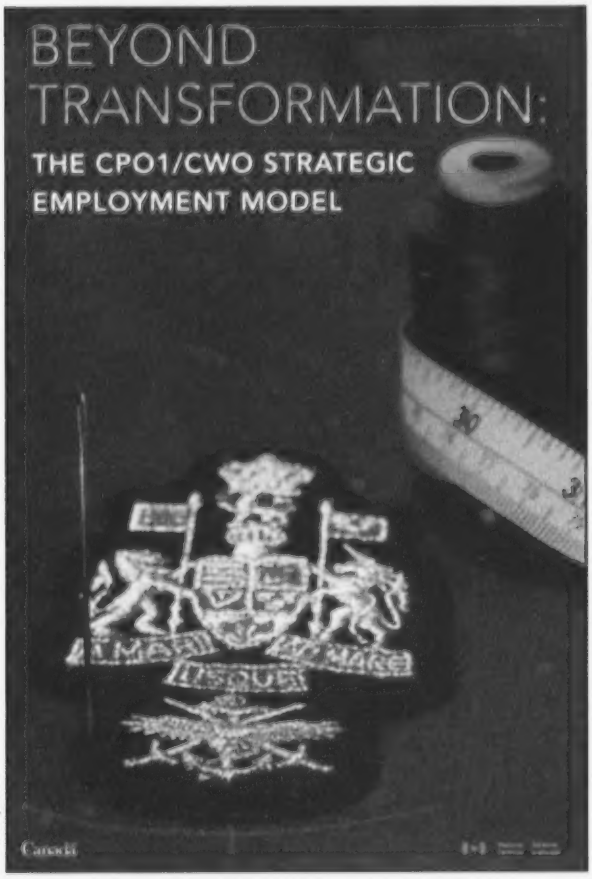
Moreover, the NCM PD Modernization Plan gave rise to the development of an NCM PMEP, still in the draft phase and inspired by the officer professional military education system. The NCM PMEP is partially aligned with the content of the NCMPDD programs and could influence NCM PD as a whole. However, in its current state, we do not know whether it is intended for the NCM corps as a whole, or just the senior NCMs selected to be members of a command team. In addition, one of the only manifestations of the NCM PMEP consists of the integration of some of its elements into the NCMGS. Therefore, it appears that the aim of the NCM PMEP has yet to be determined, in spite of the difficulties in finding common ground between the parties involved.

In sum, the CFITES modernization and the NCM PD update preceded the publication of strategic guidance docu-



The Progressive Model (Figure 3)

ments without establishing a clear system of governance in order to determine the priority of strategic guidance. Moreover, all those directives influence the mandate and the activities of the NCMPDD without necessarily taking its operational realities into account.



DND photo

Operational consequences

The development of the NCMPDD's curriculum is part of the cycle of revision of a series of documents from the Canadian Defence Academy (CDA): the NCMGS, the QS, and training plans (TPs). However, the frequent and substantial revision of those documents do not seem to fit into a holistic and systematic scheme that takes the operational realities of the NCM PD delivery organizations and other interested parties into account. Also, the absence of a holistic system of development and the tempo at which those documents are revised undermine the delivery of NCM PD. Until very recently, the NCMPDD was responsible for the TPs, and therefore, in charge of carrying out the changes made in the NCMGS and the QS. The Division is supposed to take back that responsibility once the transition to CFLRS has been finalized. Notwithstanding questions of reorganization, the tempo of revision of the above-mentioned documents is difficult to maintain with the current resources. The NCMPDD has managed to qualify the required number of candidates in a year without making the changes imposed by the cycle of revision and development of the NCMGS, the QS, and the TPs. In addition, since the 2011 revision cycle, the documents that guide the development of NCM PD have been submitted to the interpretation of the LDF before it has even been 'operationalized' by CDA. Consequently, a multitude of questions regarding the practical application of the LDF in the development of curriculum have remained unanswered, thereby contributing to undermining NCM PD delivery. We believe that the curriculum revision and development cycles, like the development of strategic guidance, would benefit from greater coordination between the NCM PD stakeholders if they were anchored in the operational realities of the PD delivery organizations.

When considered individually, these strategic and operational issues do not threaten the quality of NCM PD in the short term. In this sense, the NCMPDD is fulfilling its mandate, as it is able to provide high-quality PD, based upon the *NCM 2020* vision. However, at the *strategic* level, the absence of coordination among the various strategic guidance, along with the organizational problems regarding curriculum development, is preventing the optimization of that vision. A coordinated effort between the NCM PD stakeholders, and the centralization of the reflection on NCM PD and its delivery, could be contemplated as solutions. Cooperation among NCM PD stakeholders would facilitate the achievement of the new guidance set out in documents such as *The Strategic Chief*, and *The Strategic Employment Model*. The next section broaches the role that the NCMPDD could play in fully achieving the *NCM 2020* vision.

An NCM PD centre of excellence

An opinion expressed by one of the respondents of the *Maintaining the Track* study was that the NCMPDD "is not equivalent in terms of status and credibility to the other CF colleges or US Army academies for NCOs."[39] Admittedly, a rallying point must be established to ensure the development of NCM PD's strategic vision and governance. We believe that the NCMPDD can serve to centralize institutional reflection on NCM PD. Its contribution could be made at various levels. In addition to being a PD delivery organization, it can participate in developing the NCM PD strategic vision and produce empirical research on NCMs, thereby offering solutions to overcome the different operational and strategic problems.

Solutions to operational problems

First, we believe that the expertise acquired thus far by the NCMPDD can help NCM PD stakeholders solve operational problems. The NCMPDD's expertise is wide-ranging. As the main NCM PD delivery vehicle, the Division and its diverse personnel (mentors, NCMs, civilian personnel) possess in-depth knowledge of the professional and operational realities of NCMs that is indispensable to the implementation of any NCM PD program. The Division also boasts expertise with respect to distance and in-class PD: various in-class and online teaching methods have been developed and improved since 2003. The NCMPDD personnel have been trained to provide high-quality instruction, and the lessons learned since 2003 are an important component of the Division's corporate memory. The Division could thereby participate in systematizing a development process according to the experience acquired during the various phases of development and revision conducted thus far.

It would be beneficial for the institution to further build upon that expertise and allow greater flexibility to PD delivery establishments like the NCMPDD. The NCMGS are currently made up of a set of tasks identified under headings such as leadership. The level of precision of those tasks is such that it goes against the philosophy set out in the NCMGS standard, which aims to grant flexibility to the subject-matter experts working in PD organizations. Rather than formulating tasks using action verbs and specific conceptual notions (for example, "sustain the whole of government approach"), it would be indicated to give more latitude to PD delivery establishments, so that they could choose, on the one hand, the right learning taxonomy (the science of classification – Ed.), and, on the other hand, the appropriate concepts in accordance with the overarching topics selected by the establishment. That approach would ensure coherence in the taxonomic progression throughout the developmental periods and a continuous update of the concepts taught. In our opinion, it would be beneficial to give greater flexibility with regard to the guidance given in the documents that guide the development of NCM PD, while devoting more effort to the organization of the strategic vision concerning, for example, the aim of PD and the precedence of the strategic guidance. Moreover, the Division's operational expertise could be extended at the *strategic* level.

Solutions to strategic problems

The NCMPDD leadership and teaching personnel have been delivering NCM PD since 2003, and they pore over NCM PD strategic guidance documents on a daily basis. We believe that the Division would be well placed to participate in the development of strategic guidance if it acquired, in addition to its operational expertise, institutional (i.e., academic) expertise on the NCM corps as a whole. That expertise could be acquired by developing research programs with the aim of collecting empirical data on the NCM corps and, more specifically, on senior NCMs.

Given the pool of candidates that it qualifies every year, and the diversity of its personnel, the NCMPDD would be the perfect choice to become a centre of research devoted to NCMs as a professional corps. Because of the number of candidates it qualifies annually, the Division could poll NCMs as a professional corps and conduct empirical research on each rank in order to better define the responsibilities and educational needs of every PD phase. Collecting empirical data would give rise to better familiarity in the CAF with the specific needs of the institution and its main NCM education organizations. Different platforms could be used to poll NCMs on a large scale during the distance learning phase of the programs, and the discussions of the study groups conducted during the in-house phase could serve to analyze more specific problems. That would help identify the educational requirements of the NCM corps and prevent a duplication of the officer education system. The NCMPDD could thereby participate in developing an education system just for NCMs that is based upon empirical data. Naturally, this institutional research would be conducted while taking into account the crucial link between the NCM corps and the officer corps, and the need to harmonize their respective PD systems to some extent. The NCMPDD's previous affiliation with the Canadian Forces College is bound to facilitate the link between the NCM PD and OPD curriculums.

However, acquiring that expertise depends upon the interaction of NCMs with their instructors and teachers. Therefore, the quality of the relationship—*virtual* for the distance portion, and *face-to-face* for the in-class portion—is of utmost importance in an environment where collecting empirical data is an objective. We therefore believe that the establishment of a genuine centre of excellence goes hand-in-hand with the maintenance of courses offered in class and the interaction of candidates with qualified teachers and subject-matter experts. On that topic, for example, we feel that the abolition of the in-house course for CPO2s/MWOs should be reconsidered.

Centre of excellence, NCM school

Lastly, the NCMPDD's credibility is also suffering from the absence of a clear identity and a sense of belonging. Since its creation in 2003, the NCMPDD has operated as part of a number of different organizations such as the Canadian Forces Learning and Development Centre, the Canadian Forces College, and, more recently, CFLRS. Without commenting on the NCMPDD's affiliation with any one of those organizations, it is clear that such a frequent change of administration is symptomatic of a lack of identity that has likely resulted in the reflection on the education of NCMs being incomplete.

In conclusion, the NCMPDD's identity could be strengthened if its mandate were expanded to include ensuring the centralization and governance of institutional reflection on NCM PD. If the Division participated in the development of

RMC Saint-Jean Multimedia

Aerial view of Royal Military College Saint-Jean which includes the Canadian Forces Leadership and Recruit School.

concepts, strategic guidance, and research with respect to NCM PD, the NCMPDD would be in a position to become a genuine centre of excellence, and, in the long term, a leadership school able to acquire institutional expertise on NCMs as a professional corps.

Awareness of the roles and responsibilities of NCMs, and recognition of their integration in the profession of arms would be enhanced. Considered as the guardians of the NCM corps and co-managers of the profession of arms, CPO1s/CWOs could, through the NCMPDD, provide governance of a NCM PD system "with strong, centralized and coherent direction in accordance with strategic guidance from the Armed Forces Council."[40]

We believe that by investing the necessary resources to centralize institutional reflection and empirical research in the NCMPDD, it would be possible to optimize the achievement of the *NCM 2020* vision, while offering concrete solutions to problems that are currently undermining the effectiveness of the NCM PD system. Centralizing institutional reflection and research in the NCMPDD would facilitate the sharing of information and the acquisition of institutional expertise on the NCM corps, while strengthening, in practice, the learning organization concept and the governance of NCM PD.

CMJ

NOTES

1. The authors would like to acknowledge the contribution of Mélanie Paquette to the reflection that is at the root of this article, and to thank her for her comments on the current version. We would also like to thank Jean-François Marcoux and André Séguin for their comments.
2. Canadian Defence Academy – Canadian Forces Leadership Institute, *Duty with Honour: The Profession of Arms in Canada*, (Kingston, ON: Department of National Defence, 2009).
3. See Bernd Horn, "An Absence of Honour: Somalia – The Spark that Started the Transformation of the Canadian Forces Officer Corps," Allister MacIntyre and Karen D. Davis (Eds.), (Kingston, ON: Canadian Defence Academy Press, 2006), pp. 245–280, *Dimensions of Military Leadership*.
4. See the reports of the Commission of Inquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, Minister Young's report and the reports of the Monitoring Committee on Change in the Department of National Defence.
5. See the 1995 report of the Officer Development Review Board, also known as the Morton Report, and the 1998 report presented to the RMC Board of Governors by the Withers' Study Group entitled *Balanced Excellence: Leading Canada's Armed Forces in the New Millennium*. The "Debrief the Leaders" project (officers), presented in 2001 by the Special Advisor to the CDS on PD, also provides a good idea of the resources and the reflection devoted to officer professional development.
6. These stakeholders include certain work cells of the Canadian Defence Academy, the Canadian Forces College, the Canadian Forces Leadership and Recruit School, the Chief Force Development, and so on.
7. For a discussion of the concepts of education and training in a military context, see Kenneth Lawson, "The Concepts of Training and Education in a Military Context," Michael D. Stephens (Ed.), (New York, St Martin's Press, 1989), pp. 1–12, *The Educating of Armies*.
8. For a more in-depth discussion, see Ronald G. Haycock, "The Labours of the Athena and the Muses," Gregory C. Kennedy and Keith Neilson (Eds.), (New York, Præger, 2002), pp. 167–196, *Military Education: Past, Present, and Future*; as well as Douglas L. Bland, *Backbone of the Army: Non-Commissioned Officers in the Future Army*, (Kingston, ON: McGill-Queen's University Press, 1999).
9. Canadian Forces Individual Training and Education System, *Glossary* (A-P9-050-000/PT-Z01).
10. Canadian Forces Individual Training and Education System, *Interim Guidance*.
11. Canadian Forces Individual Training and Education System, *Glossary* (A-P9-050-000/PT-Z01).
12. Chief of the Defence Staff, *The Canadian Forces Non-Commissioned Member in the 21st Century: Detailed Analysis and Strategy for Launching Implementation (NCM Corps 2020)*, (Ottawa, 2002). [In particular, see pp. I-26, I-41, and I-42.]
13. In order to avoid a debate over nomenclature and for the purposes of this article, we consider individuals in the rank of PO1/WO to CPO1/CWO as being senior NCMs. See DAOD 5031-8 and the most recent NCMGS for the distribution in the Developmental Periods.
14. *The Canadian Forces Professional Development System Document*, pp. 15–16 and 20–21.
15. Chief of the Defence Staff, *The Canadian Forces Non-Commissioned Member in the 21st Century: Detailed Analysis and Strategy for Launching Implementation (NCM Corps 2020)*, (Ottawa, 2002), p. I-29.
16. For example, in the mid-1980s, the senior NCO course also covered topics such as communication, management, and military leadership.
17. *Duty with Honour*, p. 11.
18. Allan English, *The Senior NCO Corps and Professionalism: Where Do We Stand?*, prepared for the Canadian Forces Leadership Institute, 2005, p. 46.
19. *Duty with Honour*, p. 15.
20. *Ibid.*, pp. 18–19.
21. See Guiseppe Caforio, "Trends and Evolution in the Military Profession," Guiseppe Caforio (Ed.), (New York, Routledge, 2007), pp. 217–237, *Social Science and the Military: An Interdisciplinary Overview*.
22. For example, see Yves Tremblay *et al.*, *L'éducation et les militaires canadiens*, (Montréal, Éditions Athéna, 2004).
23. Canadian Defence Academy, *The Canadian Forces Professional Development System Document*, Version 27, 11 March 2010, p. 8.
24. A good example is the "Debrief the Leaders" project. Initially, the project was supposed to have an "officer" component and an "NCM" component. Only the "officer" component was published.
25. English, *Where Do We Stand?*, p. 71.
26. *Duty with Honour*, p. 16.
27. *Ibid.*, p. 17.
28. To understand the genesis of the concept of meta-competencies in the CAF, see Robert W. Walker, *The Professional Development Framework: Generating Effectiveness in Canadian Forces Leadership*, (Kingston, ON: Canadian Forces Leadership Institute, 2006). The concept has been repeated in a number of official publications, including *Leading the Institution*.
29. As discussed previously in this article, the societal imperative refers to the legitimacy of the CAF and the compatibility between the values of the institution with those of the parent society, Canadian society. The functional imperative refers to the organization's ability to effectively conduct its missions. In both cases, NCM PD can be seen as a way to satisfy both imperatives.
30. For more on this subject, see the memorandum of February 2012 by the CF CWO, CPO1 Cléroux, entitled *Competencies Expected of Senior Appointments – The Strategic Chief*. Also of interest is "The Command Team: A Key Enabler" by CWO Stéphane Guy, published in the *Canadian Military Journal*, Vol. 11, No. 1, Winter 2010, pp. 57–60, as well as "The Role of the Chief Warrant Officer within Operational Art" by CWO Kevin West, published in the *Canadian Air Force Journal*, Vol. 3, No. 1, 2010, pp. 48–59. Also, a more critical perspective is available in the discussion on the command team in "The Command Team: A Valuable Evolution or Doctrinal Danger?" by Alan Okros, published in the *Canadian Military Journal*, Vol. 13, No. 1, Winter 2012, pp. 15–22.
31. *Individual Training and Education Modernization Strategic Guidance – Annex B: Modernization of NCM Professional Development*, p. B-1.
32. *Ibid.*, p. B-3.
33. Directorate of Learning and Innovation, *Maintaining the Track: Benchmarking NCM Corps 2020 Progress*, (Kingston, ON: Canadian Defence Academy, 2011), pp. 4–5.
34. [*Translation*] "Although the 2008 deadline for the execution of the five-year "start-up" included in the *NCM Corps 2020* detailed implementation plan has passed, no assessment has been conducted to determine the specific progress made," *Maintaining the Track*, p. 9.
35. Chief of Force Development, *Beyond Transformation: The CPO1/CWO Strategic Employment Model*, (Ottawa: Department of National Defence, 2011), p. 29.
36. CPO1 Cléroux (CF CWO), *Competencies Expected of Senior Appointments – The Strategic Chief*, February 2012.
37. *Beyond Transformation* acknowledges that it is necessary to review the General Specifications (GS).
38. *Beyond Transformation*, p. 34. Please read "NCMPDD" in place of "NCMPDC."
39. *Maintaining the Track*, p. 25.
40. *NCM 2020*, p. 1-29.

Library and Archives Canada C-146751

St. Boniface, in the Red River Settlement, circa 1860.

ROWBOAT DIPLOMACY: THE DOMINION OF CANADA'S WHOLE OF GOVERNMENT APPROACH TO THE RED RIVER REBELLION

by David W. Grebstad

Sir,

The National Committee of the Red River Metis orders Mr. William McDougall not to enter the North-West Territory without the special authorization of this Committee.

By order of the President, John Bruce
Louis Riel, Secretary
Dated at St. Norbert, Red River, this 21st Day of October, 1869.[1]

Introduction

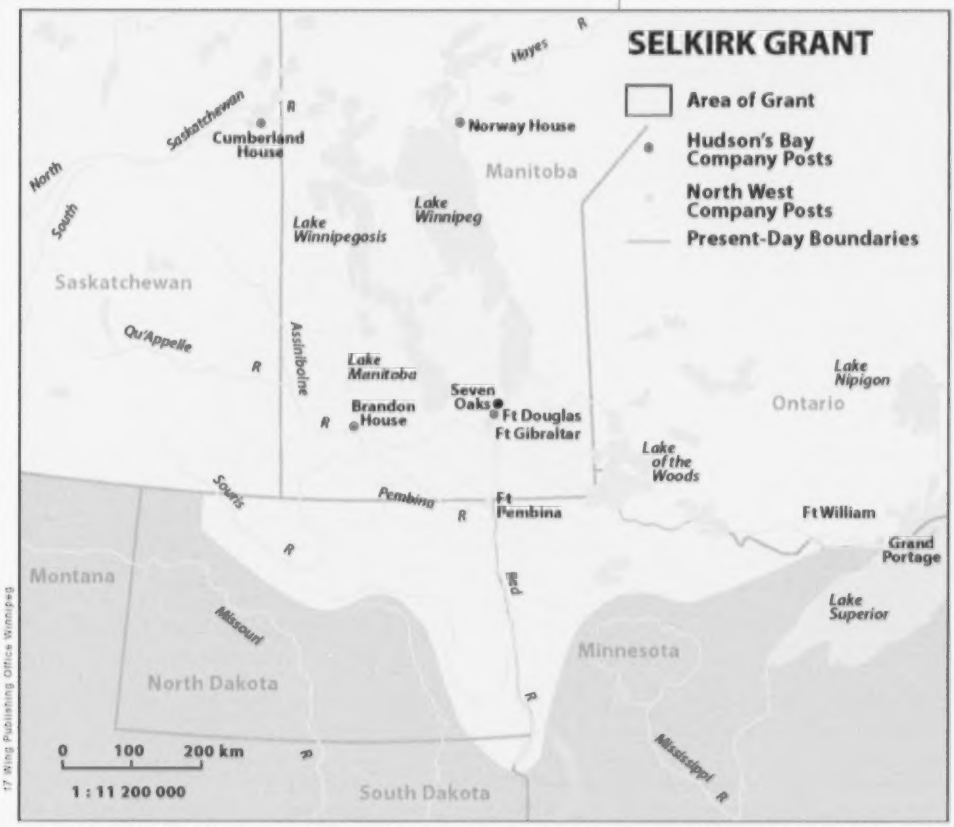
With the presentation of this note to the Honourable William McDougall, Lieutenant-Governor designate of the Territory of Rupert's Land, the acquisition of what is now Western Canada by the young Dominion came to an abrupt halt. In the preceding years the embryonic nation had decided upon a national policy of acquiring the vast tracts of land occupied by the Hudson's Bay Company, and had secured an agreement with the Company and the Imperial Government in London to do so. Upon his arrival in the Red River Settlement, Canada's plans were stymied by a small group of Métis intent upon self-governance and protecting their culture, their traditions, and their way of life. The intent of this article is to demonstrate how, over the eleven months that followed, the young Dominion Government under John A. Macdonald employed a comprehensive Whole of Government approach to successfully achieve its political goal.

Background

The events that led to this juncture are too broad to fully investigate here. Nonetheless, to fully understand the issue this article intends to address, it is important to conduct

Major David W. Grebstad, *an artillery officer, holds a BA in History from the University of Manitoba, a MA in History from the University of New Brunswick, is a graduate of the Canadian Army Command and Staff College, and is presently attending the CAF Joint Command and Staff Program (JCSP) in Toronto.*

a brief summary of the events that led to McDougall's rebuff at Pembina.[1*]



Map of the Red River Settlement, the approximate boundaries being determined by the Selkirk Grant of 1811. Fort Gibraltar was renamed Fort Garry in 1822.

Since 2 May 1670, the vast terrain known as Rupert's Land had been administered by the Hudson's Bay Company, which had been granted a royal charter and trading monopoly within the territory by King Charles II. The Red River Settlement, situated in Rupert's Land at the confluence of the Assiniboine and Red Rivers, was a conglomeration of Métis buffalo hunters, French Canadian fur traders, Scottish colonists, American traders, First Nations people, and Canadian expansionists. Its hub and capital was the Hudson's Bay Company trading post at Fort Garry where sat the representation of civil authority, the Council of Assiniboia.

By the mid-19th Century, a change of world view within Canada and the United Kingdom contributed to the slow decline of the Hudson's Bay Company's fortunes in Western Canada. The taste for imperial expansion in Britain had waned; the concept of a commercial monopoly governing a territory became anathema to the enlightened and *laissez-aller* economic zeitgeist of the UK; and interest in Canada for westward expansion increased. These conditions, coupled with the fear of American annexation, combined to push the Dominion of Canada and the Hudson's Bay Company to reach an agreement in April 1869 for the transferral of Rupert's Land to the Dominion, with the Honourable William MacDougall being nominated as its first lieutenant-governor.

Negotiations between the Imperial Government, the Dominion Government, and the Company had been ongoing for some time, as early as 1865. They were pre-empted by the work surrounding Confederation, but were never wholly abandoned. Negotiations involved a continuous 'to-and-fro' among the three principals, but never included consultation with the people who actually lived in the territory. As a result, when rumours of the negotiations were circulated in the Red River Settlement, the local inhabitants became understandably concerned. This disquiet was exacerbated by the arrival of Dominion surveyors in October 1869, who had begun staking out lots with a disregard for established farms and land titles. A group of Métis confronted the surveyors and 'sent them packing.' Shortly thereafter, on 19 October, the Comité National des Métis was formed, and on 3 November, its members seized control of Fort Garry and deposed the Council of Assiniboia. It was this committee that forbade McDougall entrance to the territory, and which would evolve into the Provisional Government in February of 1870 and the Legislative Assembly of Assiniboia on 9 March.[2*] It would remain under this name until it ratified the Manitoba Act on 24 June 1870.

"Negotiations between the Imperial Government, the Dominion Government, and the Company had been ongoing for some time, as early as 1865."

Between 19 October 1869 and 24 June 1870, this body formed the *de facto* government of the Red River Settlement. It was established primarily to protect the rights of the land holders in the settlement while also providing some degree of law and order among the competing and volatile interests in

1* For a more in-depth review of the whole story, the author strongly recommends George F.G. Stanley's *Toil and Trouble: Military Expeditions to Red River* and *The Birth of Western Canada: A History of the Riel Rebellions*. Additionally, Captain George L. Huyshe's *The Red River Expedition* is an excellent first-hand account of the Wolseley Expedition by an officer of the 60th Regiment who participated in it.

2** For clarity, the term Provisional Government will be used throughout this article. It should be understood to represent both the Provisional Government and the Legislative Assembly of Assiniboia.

Library and Archives Canada C-6592

Louis Riel and his Council 1869-1870.

the settlement. The population was divided into a variety of camps, with a pro-Canadian faction openly fomenting violence to ensure the establishment of Canadian authority in Rupert's Land. The conflict between this element and the Provisional Government eventually subsided, but not before an attempted rebellion, the mass arrest of pro-Canadian revolutionaries, and the execution of Orangeman and Ontarian Thomas Scott, a singular act that would change the nature of the conflict. This violence aside, the relations between Canada, the Company and the Provisional Government were generally good, and they involved a great amount of diplomacy. In the end, the Bill of Rights that was drawn up by the Riel government and presented to the Dominion Government was accepted, and it formed the basis of the Manitoba Act of 12 May 1870, which brought the Province of Manitoba into Confederation. Upon its ratification on 24 June 1870 by the Provisional Government, the insurgents essentially became the legitimate government representing the authority of the Crown in Manitoba. While negotiations were ongoing, a joint Anglo-Canadian military force under Colonel Garnet Wolseley trekked from Toronto to Fort Garry via rail, steamship, and rowboat. When the leadership of the Riel government fled at the arrival of the military expedition on 24 August 1870, it was due to a perceived lack of fidelity in the Government of Canada's promise to extend a general amnesty to the members of the Provisional Government, as well as a fear that the pro-Canada faction would seek violent retribution. On 2 September, the new Lieutenant-Governor of Manitoba, Nova Scotia native William Archibald, assumed his duties in Fort Garry, and completed the assumption of authority over Rupert's Land by the federal government.3**

The '3 Ds' of Whole of Government

Much has been written concerning Whole of Government approaches to operations in recent years. This discourse has been fuelled, no doubt, by Canada's participation in operations in Afghanistan and the surge in discussion since 2001 may lead some to erroneously conclude that a Whole of Government approach to operations is something new. This article will demonstrate that Canada has been pursuing its national policies with a Whole of Government approach since its inception.

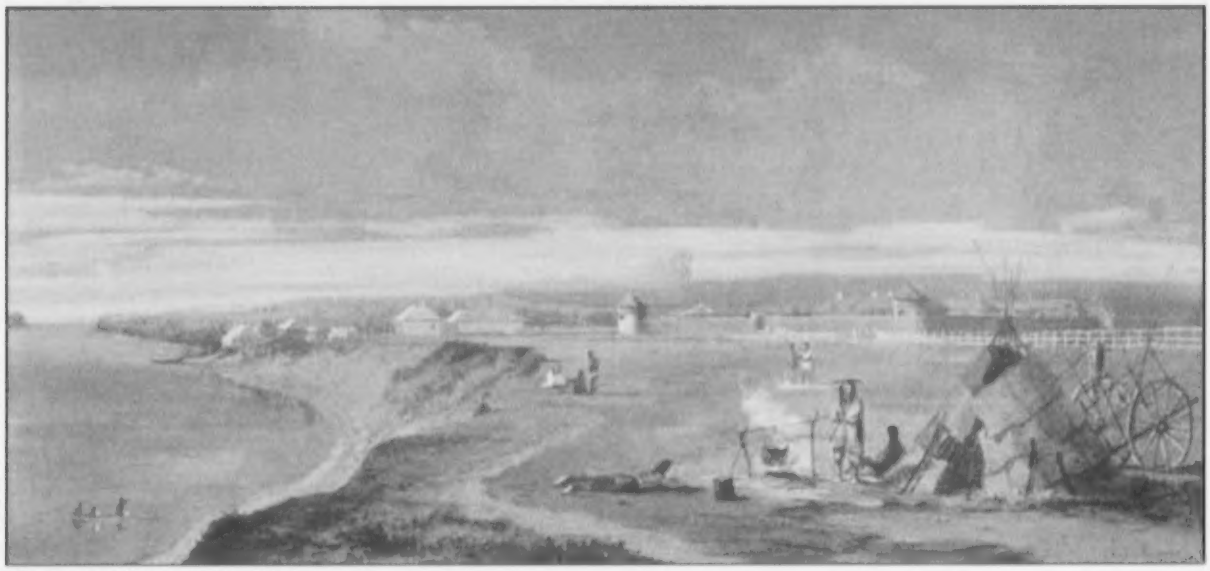
Prime Minister Paul Martin's Liberal Party referred to the '3 Ds' – Diplomacy, Development, and Defence in its 2005 International Policy Statement. The Conservative Government of Stephen Harper replaced the 3Ds with the term 'Whole of Government' in its "Canada First" defence strategy of 2006.[2] Regardless of the term employed, both reflect a philosophy of means whereby all the resources of the government are employed to achieve its strategic goal. While this article will use both interchangeably, the ease with which the 3D model can be used to demonstrate John A. Macdonald's Whole of Government approach to the Red River Rebellion makes it an excellent analytical tool.

Manifest Destiny, eh? Canada's Strategic Goal in the Ecosystem of Conflict

Before one can analyse how the Macdonald government utilised a Whole of Government approach to achieving its strategic goal, one must understand the nature of that strategic goal. The specific end state that the young Dominion was pursuing was the annexation of Rupert's Land into the Dominion. While up until the mid-19th Century, pre-Confederation Canadians expressed little interest in the west, after Confederation the fertile lands west of Lake Superior started to look appealing. George F.G. Stanley observed: "Canadian people began to regard the vast unpeopled territories to the west as the natural outlet for their surplus population and as the necessary complement for the full development of their commerce and nationality."[3] Unfortunately, Canadian eyes were not the only ones looking west. Manifest Destiny had gripped the American consciousness. Stanley wrote: "... the purchase of Alaska from the Russians by the United States [in 1867] was a sharp reminder of the covetous interest Americans had always displayed in the northern regions of the continent."[4] The fear of American annexation was reinforced when the US offered to purchase Rupert's Land from the Hudson's Bay Company for ten million dollars in 1866.[5] American interest in Western Canada prompted Macdonald to rise in the House of Commons and state:

> It is imperative to find a broad country from the expansion of our adventurous youth, who are not satisfied to look here and there for an isolated tract fit for settlement. It has consequently always been a

3** Feeling that William MacDougall was too identifiable with the original fiasco, Prime Minister Macdonald replaced him with Archibald to avoid further antagonism in the province.



Library and Archives Canada C-010504

Fort Garry and its environs – 1869.

> political cry in Western Canada that this country must be obtained; no sentimental cry either, but one eminently practical – a cry expressive of both principle and interest. If this country is to remain British, it is only by being included in the British North America scheme.[6]

Thus, for want of an outlet for commerce and a growing population, and in response to the threat of American expansion into Western Canada did the young Dominion adopt its own, uniquely Canadian version of Manifest Destiny and enter into the ecosystem of conflict that was centered upon Fort Garry and the Red River Settlement.

Library and Archives Canada C-005327

Sir John A. Macdonald.

Theorist David Killcullen writes that the ecosystem of conflict is one in which multiple, independent but interlinked actors, each seeking to maximize their own survivability and advantage, collaborate or compete in pursuit of their interests.[7] At the confluence of the Red and Assiniboine Rivers, the interests of American annexationists, Canadian expansionists, the Hudson's Bay Company, and the people of the Red River Settlement collided. In pursuit of their interests, the Government of Canada used a 3D approach to secure its national goal.

Old Macdonald had 3Ds

The Whole of Government approach used by Macdonald's government is often overshadowed by the predominance of the Wolseley Expedition. This is understandable, since the military expedition was by far the most manifest of the government's attempts to bring the recalcitrant colony to heel. Also, the lengthy, torturous route and sheer force of will required to complete the expedition ensured that the Wolseley Expedition would attain a certain legendary status that all but eclipsed other tools of the Macdonald government. To be sure, the Wolseley Expedition was a valuable, perhaps the *most* valuable, weapon in the Whole of Government arsenal, but the "defence" part of the formula, to use the modern day term,[4*] was not the sole tool employed by the Macdonald government.

Diplomacy

While Canada did not acquire *de jure* control over all of its diplomatic efforts until the passing of the Statute of Westminster in 1931, it nonetheless conducted diplomatic

4* While at present the Canadian Government focuses its military power in the Department of National Defence under a Minister of Defence, at the time the minister responsible was the Minister of Militia who administered the Canadian Militia while a regular British officer, the Commander-in-Chief, Canada, administered all British Army units in Canada.

efforts in pursuit of its national interests, albeit within the limitations inherent in being a colonial dominion. As there were many actors involved, Canada's diplomatic actions covered a wide spectrum.

"The Whole of Government approach used by Macdonald's government is often overshadowed by the predominance of the Wolseley Expedition."

When it was determined that a military force would need to be deployed to the Red River, the Macdonald government fully understood that any such military force would have to be a joint Anglo-Canadian adventure. Having no permanent military of its own, and only a Militia to call upon, Canada lacked the military muscle to unilaterally launch such an audacious expedition. An additional motivating factor was fear of American expansionism, and it was believed that only the inclusion of British regulars would deter American action.[8] As a result, Ottawa entered into a series of negotiations with London to secure British participation in the expedition.

However, the British were not particularly interested. The expense of maintaining a global colonial garrison, and the waning interest in empire, spurred Britain to begin withdrawing her troops back home.[9] That said, after much correspondence between the Dominion and Imperial Governments, Canada was able to secure British participation in the expedition. However, they were on a very short leash. The Commander-in-Chief Canada, Lieutenant-General the Honourable James Lindsay, made clear to the Canadian Government that all British forces, including those participating in the Red River expedition, would leave Canada for Britain by the winter of 1870.[10] Further, the Governor-General informed Macdonald that it was not the wish of the Imperial Government that British forces were to be used to compel the Red River settlers to unite with Canada, and that other means should also be employed.[11] Despite these constraints, the Dominion Government was able to diplomatically ensure British participation, which added veracity to the expedition.

Diplomacy was also employed to secure a peaceful settlement with the Red River settlers. From the outset, Macdonald was not adverse to negotiations with Louis Riel.[12] In late-December, he dispatched a delegation to Fort Garry in an attempt to peaceably resolve the situation. Macdonald sent federal representatives in the personages of Grand-Vicar Jean-Baptiste Thibault, Colonel Charles-René-Léonidas d'Irumberry de Salaberry (son of Charles de Salaberry, hero of the Battle of Châteauguay in 1813), and Donald A. Smith (a senior officer of the Hudson's Bay Company) to explain the Canadian position. In addition, he managed to secure the assistance of Bishop Alexandre Tache of St. Boniface, who was in Rome for an Ecumenical Conference, in the hope that his close association with the Red River population might lead to a peaceful solution.[13] The federal delegation arrived, and during 19-20 January 1870, Donald Smith gave two speeches in which he "... communicated his understanding of Canada's intention with respect to the settlement and to settlers and their existing privileges and rights."[14] The speeches were well-received, and they contributed to continued peaceful negotiations. It should be noted, however, that Macdonald was a deft and opportunistic politician, and Smith had been despatched to Red River with secret orders to foment a counter-revolution amongst those agreeable to the Canadian position. In fact, he found no such appetite among the populace, save for a small number of pro-Canada extremists, so instead, he pursued the goal of his 'cover story.'[15]

The government in Red River dispatched delegates to Ottawa as well. On 22 March, the Reverend J.J. Ritchot, John Black, and American saloon owner Alfred H. Scott departed Fort Garry for Ottawa with the Bill of Rights drafted by the Provisional Government for presentation to the Dominion Government.[16] It is important to note that this delegation departed after the execution of Thomas Scott, when martial fervour was at a fever pitch in Ontario. As a result, upon their arrival in Ontario, the delegation was arrested for complicity in the murder of Thomas Scott. The federal government wisely intervened to secure their release, after which the Dominion Government and the Red River delegates entered into discussions with respect to the future of the Red River Settlement.[17] All this indicates that the Macdonald government was clearly willing to use the diplomatic tool to achieve their national goal, engaging both the United Kingdom and the Provisional Government in a manner to best pursue their own interests. In particular, it should be noted that the negotiations that were entered into by the delegates of the Provisional Government and the Government of Canada eventually produced the Manitoba Act that created the Province of Manitoba, and, legally speaking, achieved the political goal of bringing Rupert's Land into Confederation.

Colonel (later General) Garnet J. Wolseley.

Development

The actual development of Manitoba was slow to occur. The technology of the era, coupled with the isolation of the province, meant that infrastructure development would take years, if not decades to attain. That notwithstanding, the first step in ensuring a prosperous province was the establishment of a safe and secure environment. When Archibald assumed his post as the Lieutenant-Governor of Manitoba on 2 September, "... rather than pursue former members of the Provisional Government with warrants and threats, [he] devoted much of his time and most of his efforts to organizing the civil administration."[18] The first order of business was to establish some form of law and order. Manitoba's first year was one of high tension, as former enemies continued to live side-by-side. In order to address this situation, Archibald first attempted to recruit a police force from the local population. Unfortunately, very few volunteers came forward, so, as a result, the offer was extended to members of the Ontario and Quebec Rifles – the two Militia battalions that had participated in the Wolseley Expedition and remained behind when the British regulars departed – who provided the nucleus for the first Manitoba Constabulary.[19] This was followed closely by the construction of the province's first jail.[20]

"Further development of the province continued with the release of Militia soldiers, a large number of whom were given grants of land in the province."

Further development of the province continued with the release of Militia soldiers, a large number of whom were given grants of land in the province. Others took up employment on the Dawson Road – a federal initiative to build a road from the North West Angle of Lake of the Woods to Fort Garry, thus facilitating the further development of the area.[21] An ulterior motive for convincing these soldiers to settle in the area was to provide for a readily accessible corps of troops that could be called upon for service in the event of hostilities with First Nations, Americans, or Fenians.[22] The developmental approach of the Macdonald government centered upon setting the conditions for a safe environment that would facilitate economic expansion and entice émigrés from the east. The foundation of that security was found in the military force that was sent to Red River.

Defence

The term 'defence' is somewhat anachronistic in this context, as it was not used in the later 19th Century, but has today become synonymous with the military. However, because the term 'defence' in contemporary usage specifically connotes the military element, it does fit the 3D model employed by Macdonald. The Wolseley Expedition – so named after its commander, Colonel Garnet Wolseley – was a 'force ahead of its time,' reflecting the modern characteristics of a 'JIMP capable force,' and, by virtue of its very existence, it was a valuable political tool.

A JIMP-Capable Force

While the term JIMP is a recent creation, the concept of JIMP has existed for some time. The Wolseley Expedition embodied the concept of JIMP in spirit, even if it was not specifically labelled as such. Regardless, the concept of what JIMP is provides an excellent tool for analyzing the cohesive and coherent force assembled by the Macdonald government. A JIMP (Joint, Interagency, Multinational, and Public) capable force is defined as follows:

> ... a descriptor that identifies the various categories of players (i.e. organizations) which inhabit the broad environment in which military operations take place. To be 'JIMP-capable' entails the adoption of an approach to operations, both domestic and international, that allows such players to effectively interact. Most importantly, it involves a belief in the requirement to adopt a comprehensive approach to problem solving that involves the holistic consideration and, ideally the coordination of all relevant players.[23]

The key component, therefore, is not necessarily the structure of the force itself, but its ability to comprehensively interact with all necessary elements. A critical part of the Canadian strategy was the assembly of a JIMP-capable force personified by the Wolseley Expedition.

Joint

The 'joint' element of the concept is defined as "...involving other national military elements and support organizations."[24] The force dispatched to the Red River was not particularly joint in the way the term is understood today. As the area of operations concerned is found in the centre of the continent, there was not much requirement for naval support, once the inland route was chosen over the option to sail to York Factory and approach from the north. However, during its transit of the Great Lakes from Collingwood to Port Arthur (modern-day Thunder Bay) at least one Canadian gunboat was known to be patrolling Lake Huron to defend against Fenian attacks on the expedition.[25] Additionally, while not strictly naval elements (the Royal Canadian Navy would not come into being until 1910) the steamships chartered for the transit of the Great Lakes were certainly a maritime component of the force.

Interagency

The 'interagency' element is defined as "... involving other government departments and agencies, both domestic and foreign (these will include, host nation government departments including security forces; government departments and agencies from support nations; and international government bodies, such as UN agencies)."[26] The Wolseley Expedition truly reflected the Whole of Government philosophy of the Macdonald government, in particular, concerning the cooperation demonstrated between different agencies of the federal government. The logistical and administrative arrangements were the responsibility of the Control Department, who were tasked with "looking after the foodstuffs, forage, fuel, stores,

hospital supplies, postal, pay" and other necessities.[27] In addition, Mr. S.J. Dawson of Canadian Public Works was employed to improve the road from Port Arthur, as well as the purchase of the wagons to traverse the road, the hiring of the teamsters, road workmen, and voyageurs, and the chartering of the steamships that would transport the expedition from Collingwood to Fort William.[28]

Library and Archives Canada C-002775

The Red River (Wolseley) Expedition at Kakabeka Falls, 1870.

Multinational

The 'multinational' element is defined as "... involving one or more allies or international coalition partners."[29] As mentioned previously, the Macdonald government felt that British involvement was critical to ensuring that the political message delivered by the expedition had some substance. From a practical standpoint, the time it would take to assemble and train a force of volunteers, and the concern with respect to the effectiveness of a wholly Militia force if hostilities erupted, meant that a regular army component was necessary. Canada did not establish its own permanent force until October 1871, so the only recourse for the Macdonald government was to ensure British military participation. However, since the intent of the expedition was to secure Rupert's Land for Canada, there had to be some Canadian participation. In the end, the Wolseley Expedition consisted of one battalion of British regulars (the 60th Regiment – a British unit stationed in Canada) and two battalions of volunteers from Canadian Militia units who formed the 1st Ontario Rifles and 1st Quebec Rifles.[30] Additionally, this force was augmented with a detachment of Royal Artillery, a detachment of Royal Engineers, and a detachment of the Army Hospital Corps and Army Service Corps. The latter two elements fell under command of Assistant Controller Irvine of the Control Department.

Public

The 'public' element is defined as "... involving a variety of elements including: domestic and international publics, host nation populations, media agencies, non-governmental organizations, public volunteer organizations, international organizations and commercial interests involved in reconstruction and/or development programs, and private security firms recruited to support the government."[31] Wolseley engaged the public early in his approach to Red River. Upon his arrival at Port Arthur, he dispatched a letter to the people of the Red River Settlement which was duly published in the local newspapers, including Riel's *New Nation*. Riel helped set the type himself![32] Wolseley's proclamation is an excellent example of early Public Affairs work to shape the opinion of the target population to facilitate a military force achieving its mission. As such, excerpts of it are worthy of inclusion here:

> Our mission is one of peace and the sole object of the expedition is to secure Her Majesty's sovereign authority – Courts of Law such as are common to every portion of Her Majesty's Empire will be duly established and Justice will be impartially administered to all races and to all classes. The Loyal Indians or Half Breeds being as dear to our Queen as any other of her Loyal Subjects.
>
> The force I have the honour of commanding will enter your Province representing no party either in Religion or Politics, and will offer equal protection to the lives and property of all races and of all creeds.
>
> The strictest order and discipline will be maintained and private property will be carefully respected. All supplies furnished to the troops will be duly paid for – should any one consider himself injured by any individual attached to the force his grievances shall be promptly enquired into.
>
> All loyal people are earnestly invited to aid me in carrying out the above mentioned subjects.[33]

Additionally, the Macdonald government was astute enough to understand that one of the best ways to ensure a peaceful transition to Confederation in Manitoba was to leave local administration in place as long as possible, and to gradually transition to federal authority. Macdonald was wary of allowing the military commander to assume the duties of a civilian authority over the province of Manitoba. When the delegation representing the Provisional Government left Ottawa with the Manitoba Act, they enquired as to whom should administer the Province until the arrival of the new lieutenant-governor. George Etienne-Cartier, Macdonald's 'right-hand man' and a member of the federal delegation

responded, "... let Mr. Riel continue to maintain order and govern the country as he has done up to the present moment."[34] Riel did, in fact, remain in authority after the Provisional Government ratified the Manitoba Act on 24 June. Unfortunately, upon the arrival of the Wolseley Expedition in Fort Garry on 24 August, Riel and many of his lieutenants fled. The federal government prevaricated on the subject of a promised amnesty to the members of the Provisional Government, and there was a legitimate concern that with the arrival of the military force, pro-Canada extremists who had been incarcerated under Riel, would seek retribution. The departure of Riel, and the collapse of the Provisional Government, coupled with the delayed arrival of the lieutenant-governor, resulted in a lack of civil authority in the province. Wolseley approached the Hudson's Bay Company to fill the authority-void, as it represented the last legitimate civil authority in Red River prior to Riel's Provisional Government. Thus, "... the Hudson's Bay Company, although for only a brief period between 24 August and 2 September, became the *de facto*, if not the *de jure* civil authority in the new province."[35]

The Wolseley Expedition was a force ahead of its time. It was a JIMP-capable expeditionary force that was able to employ a comprehensive approach that welded together interacting elements to achieve the Dominion's strategic goal. However, it was more than just a formed body of troops. The Wolseley Expedition was a well organized political tool that represented one of Canada's first uses of military forces utilized for broad political purposes.

Colonel James Farquharson Macleod and Captain Edmund Dalrymple Clark of the Royal North-west Mounted Police in the late-1870s.

Rowboat Diplomacy

In his 1981 work, *Gunboat Diplomacy, 1919-1979*, strategic theorist James Cable defined gunboat diplomacy as "the use or threat of limited naval force, otherwise than as an act of war, in order to secure advantage, or to avert loss, either in the furtherance of an international dispute or else against foreign nations within the territory or the jurisdiction of their own state."[36] While at first blush this term may not seem appropriate for consideration here, if Cable's definition is looked at from a broader perspective, and not limited to naval elements, one can see that any military force can achieve the effects he ascribes to gun boat diplomacy. In particular, Cable argues that naval forces can embody several different types of force: a *definitive* force – that force that is used to remove the cause of a dispute; a *purposeful* force – that force that is used to change the policies of the target government; and an *expressive* force – that force that is employed as outlets for emotion. The Wolseley Expedition, in one way or another, embodied each of these types of forces.

A Definitive Force

The existence of the Provisional Government was the dispute that faced the Canadian Government. The Macdonald government had entered into good faith negotiations with the Hudson's Bay Company and secured the purchase of Rupert's Land in what it saw as a perfectly legal and legitimate transaction. The ethical dilemma of non-consultation with the local inhabitants did not seem to factor into the negotiations whatsoever. Thus, when the Métis band stopped the recognized representative of the federal government from assuming his (perceived) rightful duties as governor, a political dispute arose. The Dominion Government used a number of its strategic tools to resolve the issue, which came to a peaceful conclusion with the ratification of the Manitoba Act by Riel's Provisional Government. The peaceful end to the dispute was not always a foregone conclusion, however. There remained the threat

"The Macdonald government had entered into good faith negotiations with the Hudson's Bay Company and secured the purchase of Rupert's Land in what it saw as a perfectly legal and legitimate transaction."

that an agreement would not be reached with Riel's Provisional Government, and the territory would have to be annexed by force, although this was by no means the preferred solution.[37] Certainly, in the minds of the members of the expedition, their role was to 'conquer' the territory. Despite the peaceful overtures expressed by Wolseley in his proclamation mentioned previously, upon arrival at Fort Garry on 24 August, he formed up the 60th Regiment in order of battle and marched on the fort, prepared for a fight. Upon their arrival, they found the fort empty, guns unmanned and flags struck from the poles.[38] Such a martial manner is odd, considering that two months earlier, to the day, the Provisional Government had ratified the Manitoba Act and essentially joined Confederation. Perhaps one can attribute this to the poor state of communications extant at the time that prevented Colonel Wolseley from learning that the Provisional Government was, by order of the federal government, the legitimate representation of the Crown in Manitoba. Had Wolseley not appeared to be so bent on a fight, perhaps Riel and his lieutenants would not have fled, and the province would not have been thrown into a temporary state of anarchy, due to the lack of civil authority that followed. Regardless, had negotiations not been as productive as they were, the military expedition was prepared (some might argue *too* prepared) to remove the cause of the dispute with force.

A Purposeful Force

As mentioned previously, the ecosystem of conflict is a mass of interlinked actors pursuing their own interests either through competition or collaboration. The Wolseley Expedition was dispatched in order to pre-empt the Manifest Destiny policy of the United States. As noted previously, American interest in annexing the Canadian West was on the rise, fuelled by the concept of Manifest Destiny, and by the lure of fertile arable land for settlement. Although Macdonald originally intended only to dispatch a police force to the area (this was the genesis of the North West Mounted Police, and, subsequently, the Royal Canadian Mounted Police) the threat of American annexation caused him to conclude that any force sent to the Assiniboia would require "a little more muscle."[39] The establishment of Canadian authority in the province, coupled with the two battalions of Canadian volunteers that occupied the territory, sent a clear message to Washington that Manitoba was Canadian territory.

An Expressive Force

Perhaps the greatest role that the expedition played was that of an expressive force. As demonstrated previously, the Macdonald government, and the Imperial government in London, preferred a peaceful settlement of the dispute that was amenable to both Ottawa and the Red River Settlement. The expedition was considered early, but its role was primarily one of a purposeful force to pre-empt American interest in the west, rather than a definitive force to remove Riel and his supporters by force. The situation changed drastically, however, upon the execution of Thomas Scott by the Provisional Government. Until that point, the Dominion government was still weighing the benefits of dispatching a force. However, "… the issue of sending a police force, or a military expedition to Red River was settled, not by Macdonald… but by an outburst of political indignation in Ontario when news broke of the execution of the Ontario surveyor and Orangeman, Thomas Scott."[40] The bloodlust was palpable in the editorials of the expansionist-minded newspapers, and an invigorated *Canada First* movement that became the primary political instrument for expansionists in Ontario.[41] Neither Macdonald, nor any politician, could afford to ignore the political momentum that had arisen surrounding the execution of Thomas Scott. Riel's firing squad had settled the debate concerning the dispatch of the Wolseley Expedition. Macdonald knew that whether or not the force would ever bring Riel and his supporters to battle, the force would have to be sent in order to sate the appetite for revenge that permeated Ontario. This is instructive, since it indicates that not only are the actors in the ecosystem of conflict external to one another, each also contains internal actors for whom there must be an accounting. While geographically, an ecosystem of conflict may be limited to a theatre or area of operations, politically it is spatially boundless.

The execution of Thomas Scott.

Conclusion

This article is not an endorsement of the actions of either the Macdonald government, nor of the Provisional Government under Louis Riel. In both camps there is sufficient unethical behaviour to warrant a certain degree of condemnation. Regardless of the morality of the 'ends,' the

'means' employed by the young Dominion constituted a Whole of Government approach.

The Whole of Government approach used by the Macdonald government achieved its political goal by pursuing its strategic end state along a number of lines of operation. Diplomatically, it ensured British participation in the military force to lend veracity to its operations, and engaged the Provisional Government in diplomatic exchanges and negotiations which eventually produced a mutually-amenable political settlement to the dispute. The federal government set the conditions for a peaceful and prosperous Province of Manitoba by developing the civil administration and setting the conditions for law and order to facilitate economic prosperity. The Dominion cobbled together a robust military force that included all the elements of military power available to the government, as well as other federal departments, and local (Red River) public and government agencies. This provided a military component that was poised to remove the obstacle to the political goal by force if necessary, deterred American incursions into the Canadian West, and sated the public desire for action in retribution for the execution of Thomas Scott.

A close-up of Fort Garry in 1869.

CMJ

NOTES

1. Note passed to the Honourable William McDougall, as quoted in George F.G. Stanley's *Eril and Trouble: Military Expeditions to Red River* (Toronto: Dundurn Press, 1989), p. 52.
2. Taylor Owen and Patrick Travers, "3D Vision," in *The Walrus*, July/August 2007, available at www.walrusmagazine.com/articles/2007.07.-Afghanistan-and-Canada/ 1, accessed 20 July 2012, p. 1.
3. George F.G. Stanley, *The Birth of Western Canada*, (Toronto: University of Toronto Press, 1960), p. 23.
4. Stanley, *Eril and Trouble*, p. 47.
5. Stanley, *The Birth of Western Canada*, p. 37.
6. John A. Macdonald speech in the House of Commons, quoted in Stanley, *Eril and Trouble*, p. 48.
7. David Kilcullen, *Counterinsurgency in Iraq: Theory and Practice 2007*, available at www.usacac.army.mil/cac2/coin/repository/Dr Kilcullen COIN Brief(Sept07).ppt#250,3,Caveat the logic of field observation in Iraq, accessed 20 July 2012.
8. Stanley, *Eril and Trouble*, p. 73.
9. *Ibid*, p. 76.
10. *Ibid*, p. 81.
11. *Ibid*.
12. *Ibid*, p.76.
13. *Ibid*, p. 60.
14. Norma Hall, Clifford P. Hall, Erin Verrier, *A History of the Legislative Assembly of Assiniboia*, The Government of Manitoba, available at http://www.gov.mb.ca/asset/pdf/mbinstitutspolicy/haa_en.pdf , accessed 20 July 2012, p. 4.
15. D.N. Sprague, *Canada and the Métis, 1869-1885* (Waterloo: Wilfrid Laurier University Press, 1988), pp. 46-47.
16. Stanley, *Eril and Trouble*, p. 62.
17. *Ibid*, p. 65.
18. *Ibid*, p. 195.
19. *Ibid*.
20. *Ibid*.
21. *Ibid*, p. 201.
22. *Ibid*.
23. Peter Gizewski, Lieutenant-Colonel Michael Rostek, "Toward a JIMP-Capable Land Force" in *The Canadian Army Journal*, (Vol. 10.1, Spring 2007), pp. 55-72.
24. Gizewski and Rostek, p. 56.
25. Campbell, "Getting there was the Challenge! The Red River Expedition of 1870" in *The Army Doctrine and Training Bulletin* (Vol 5, No. 1, Spring 2002), pp. 58-64.
26. Gizewski and Rostek, p. 56.
27. Stanley, *Eril and Trouble*, p. 88.
28. Campbell.
29. Gizewski and Rostek, p. 57.
30. Stanley, *Eril and Trouble*, p. 258.
31. Gizewski and Rostek, p. 57.
32. Stanley, *Eril and Trouble*, p. 178.
33. Proclamation of Colonel Garnet Wolseley to the Loyal Inhabitants of Manitoba, *Manitoba Historical Society Website*, http://www.mhs.mb.ca/docs/pageant/1/proclamation.shtml, accessed 20 July 2012.
34. George Etienne-Cartier quoted in Stanley, *Eril and Trouble*, p. 184.
35. Stanley, *Eril and Trouble*, p. 185.
36. James Cable, *Gunboat Diplomacy, 1919-1979*, (London: The Macmillan Press Ltd, 1981), p. 91.
37. Stanley, *Eril and Trouble*, p. 76.
38. *Ibid*, p. 170.
39. *Ibid*, p. 74.
40. *Ibid*, p. 77.
41. *Ibid*, p. 79.

A French UN peacekeeper stands guard in front of a poster of Hezbollah leader Sayyed Hassan Nasrallah at a checkpoint in Adaisy village near the border with Israel in south Lebanon.

HOW SUCCESSFUL HAS THE UNITED NATIONS INTERIM FORCE IN LEBANON (UNIFIL) REALLY BEEN IN PREVENTING HOSTILITIES BETWEEN ISRAEL AND HEZBOLLAH?

by Richard St. John

I have just read the article *After Afghanistan: Canada's Return to UN Peacekeeping* by Professor Michael Byers in Vol. 13, No. 1 of the *Canadian Military Journal*. I will not take issue with the central argument of his article, other than to say that Canada should not undertake any military mission that is not in Canada's national interests, however defined, and should only do so when there is a reasonable chance that the mission will be successful.

I will take issue with one statement: "Since 2006 [i.e. since the summer war between Israeli and Hezbollah, the Lebanese Shia terrorist group], UNIFIL [the United Nations Interim Force in Lebanon] has successfully prevented a return to all-out hostilities between Israel and Hezbollah." This assertion, unadorned by any supporting argument or evidence, cannot stand unchallenged. The statement is, in my opinion, dead wrong.

I was the Canadian Defence Attaché to Israel from 2004-2008, and so was intimately involved in Canada's effort to evacuate Canadians from Lebanon during the 2006 war, by being the interface between the Government of Canada and the Israel Defence Forces. [This is not in error - it is Israel, not Israeli, Defence Forces] And I was the front-line war analyst and reporter for the Government, since I was the Canadian who attended all the IDF briefings given to defence attachés about the war's progress. Since my departure from Israel, I have very closely monitored events in the region, not least the cold peace that exists between Israel and Hezbollah.

Reuters photo ATRIGE1A by Carlos Barria

Israeli soldiers return from Lebanese territory during the second day of a ceasefire near the town of Avivim, 15 August 2006.

simply be swamped. Israeli casualties will be higher, perhaps much higher than in 2006, and the damage done will also be greater.

Moreover, Hezbollah may also have some *Scud* guided missiles, courtesy of Syria, with which it can strike anywhere in Israel. The Israeli nuclear facility at Dimona is an obvious target, although *Patriots* may prevent any successful attack on it. Hezbollah has recently boasted it has the capability to hit any target in Israel; unlike in 2006, when no Hezbollah missiles hit Tel Aviv, it is certain that Hezbollah could do so today. [On the first night of the 2006 war, the Israeli Air Force destroyed all of the several dozen long-range Hezbollah missiles, the only ones Hezbollah had that were capable of reaching Tel Aviv. It is not known whether Israel will be able to pull off a similar and equally remarkable intelligence coup in any new war.]

Israel is thus very afraid of what Hezbollah will be able to do in another war, and so does not want to start one, save in the case of a pre-emptive strike, either because they fear Hezbollah is about to attack, or possibly in the case of having

To raise the first and most obvious objection to the author's statement, if UNIFIL has prevented another Israel-Hezbollah war, why did UNIFIL not prevent the 2006 war? While UNIFIL was 'beefed-up' after the war, what is so fundamentally different about it now that it has succeeded where the smaller UNIFIL signally failed, if failure it was? The author does not tell us.

Whatever UNIFIL's contribution to the peace since 2006, it is far, far less than that of fear; both Israel and Hezbollah are deterring each other from going to war again.

Israel fears Hezbollah. Israel is deterred by Hezbollah because it knows that another war will see a far greater number of rockets and missiles being fired at Israel than in 2006, of which many will inevitably get through. In 2006, Hezbollah rockets killed numerous Israelis and did considerable damage to northern Israel; one-third of Israelis living within range of Hezbollah rockets evacuated to the south.

Hezbollah now boasts a rocket and missile inventory that, according to Israeli Defence Minister Barak, stands at 75,000, or some five times more than Hezbollah had in 2006. Even with a high success rate from the *Iron Dome* and *Patriot* interceptors, Israel's anti-rocket and anti-missile defences will

Reuters photo ATRIFKUI by Issam Kobeissi

A Lebanese Hezbollah guerrilla observes a fire rising from a burning object in a Beirut suburb, 17 July 2006.

intelligence that Hezbollah is starting to get chemical weapons from Syria. The Israeli fear factor will go even higher if Hezbollah gets chemical weapons. In fact, I believe both Hezbollah and Syria are very worried that the Israelis could be prompted to strike should Hezbollah get them, which is why I believe that this has not occurred, at least not at the time of this writing. That Israel is prepared to act was demonstrated on 30 January of this year, when it attacked a convoy headed to Lebanon from Syria reportedly transporting advanced surface-to-air missiles destined for Hezbollah.

Israel is thus deterred by Hezbollah, and UNIFIL has nothing whatsoever to do with this. UNIFIL has signally failed to halt Hezbollah re-armament since 2006. UNIFIL cannot do anything about the smuggling north of the Litani River, since it is not deployed there. But UNIFIL also will not enter towns and villages south of the Litani without an escort of Lebanese troops, which effectively means the Lebanese Army has a veto on any UNIFIL attempt to deal with Hezbollah weaponry being brought into the area.

Because the Lebanese Government (that part that is not Hezbollah) and many Lebanese people are so afraid of Hezbollah, the Government does not want UNIFIL to have unfettered access to towns and villages to get at Hezbollah weapons. Hezbollah has switched its deployment strategy since 2006; prior to the war, Hezbollah rocket sites were largely based in rural areas. They are now largely in urban areas, in part to ensure more Lebanese civilian casualties, more schools and mosques being destroyed, and so on, in another war, thus aiding Hezbollah's propaganda efforts. There have been almost no seizures of Hezbollah weaponry since 2006 by UNIFIL.

In fact, I believe not only is Hezbollah deterring Israel, I think it is deterring UNIFIL as well, since no troop-contributing nation in UNIFIL is really prepared to go to war with Hezbollah to try to disarm it. Indeed, it did not take long for the UN to make clear its unwillingness to disarm Hezbollah or to prevent weapons being smuggled to it. On 27 August 2006, the UN Secretary-General said that UNIFIL would not intercept arms shipments from Syria, unless requested to do so by Lebanon. Few if any such requests have been made.

And Hezbollah? Hezbollah fears Israel greatly. Hezbollah is deterred from war by Israel, because it is very afraid of what Israel will do in the next war. Israeli officials and politicians have made it very clear publicly that Israel will conduct a very different kind of war the next time. In 2006, the Israel Defence Forces obeyed an Israeli Cabinet directive that Lebanese infrastructure was not to be harmed (something not widely known or appreciated), except for that infrastructure which could aid Hezbollah directly in its military efforts. So, for example, Beirut's airport was hit to prevent Iran or Syria from using it to re-arm Hezbollah during the war.

In the next war, the Israelis will knock out all important Lebanese infrastructure sites, probably within a couple of days into the war. IDF reservists will be mobilized, in the tens of thousands, and three-or-four IDF mechanized divisions will roll north into Lebanon. We can expect IDF forces to operate from the start in Hezbollah's Bekaa Valley stronghold. With the lights literally turned out all over Lebanon, Israel will proceed to grind Hezbollah to military dust; Israel will be deaf to the inevitable international pleas to cease fire.

Reuters photo RTR1GQ86 by Yonathan Weitzman

Israeli soldiers hold their national flag after returning from Lebanon, near the Israeli-Lebanese border, 14 August 2006.

All of this can be expected, because no Israeli politician of any stripe would want a repeat of the indifferent results of Israel's military operation of 2006. No Israeli politician could survive if the result is anything less than the military defeat of Hezbollah. Incidentally, though it is commonly believed otherwise, the IDF in fact scored some impressive military successes during the war, such as destroying all of Hezbollah's long-range missiles on the first night of the war, as noted above. Still, the overall result of Israel's military effort in 2006 has been accurately described as failure, but not defeat.

Nasrallah knows what Israel is going to do if there is another war. He also knows that the Lebanese people will punish Hezbollah very badly if its military adventurism leads to another war. Indeed, Nasrallah said famously after 2006 that if he had known what the Israeli reaction was going to be,

Hezbollah would never have carried out the kidnap operation that sparked the war.

All this explains why Hezbollah, though re-arming 'to the teeth' and hence deterring Israel, has not fired one shot at Israel since 2006. Not a single one. They may have been behind a couple of terrorist attacks elsewhere, but for the Israelis - at least if there are not too many casualties in such attacks - that is within the current 'rules of the game', just as Israeli assassinations of Hezbollah operatives like Mugniyeh are part of the game, rules which do not include going to war for acts carried out outside Lebanon and Israel, with the possible exception of deniable assassinations by Israel in Lebanon. The only thing that Hezbollah has done is carry out its relatively-recent unarmed drone stunt. Even doing that was probably with no little trepidation on Hezbollah's part. They did not claim the drone 'victory' until a week later, although they were quick to admit that they expected Israel to shoot it down, which is what happened.

The Hezbollah propagandists then 'went way overboard' about the drone stunt. They actually posted a photo of a UAV with a Hezbollah logo cropped into it - except that it was clearly a US UAV, because you could clearly see the US emblem still in the photo on the aircraft. The IDF's reaction to the drone, aside from shooting it down? Israeli fighters flew over Beirut the next day, breaking the sound barrier and creating sonic booms. However, the Israelis did not pull any triggers, because Israel is still deterred by Hezbollah.

Meanwhile, after a short post-war pause, Israel resumed reconnaissance flights over Lebanon to keep track of Hezbollah military moves and sites. Hezbollah has not fired one shot at them. Not one. UNIFIL's contribution? Counting the number of flights and lodging protests.

Hezbollah is thoroughly deterred by Israel, because Hezbollah knows the next war is going to turn out very badly for Hezbollah and all of Lebanon. Not because UNIFIL is in the way; to Hezbollah and Israel, UNIFIL will be at most a minor annoyance.

For these reasons, I simply cannot accept Professor Byers's statement. It ignores utterly the powerful and dominant fear factor, the factor which since 2006 has been the reason why Israel and Hezbollah have not gone to war.

In the next war, in light of the death of four UN military observers in 2006, UNIFIL will, I believe, pull its troops out of the more exposed posts into as few sites as possible. Indeed, troop-contributing nations may choose to pull their troops out of Lebanon altogether, if they think they can do so without being caught in the crossfire. They will thus not even be able to record most of the events taking place.

So UNIFIL's 'track record' since 2006 has not been a good one. Mutual deterrence - great fear - has kept another war from breaking out, not UNIFIL's presence or activities. UNIFIL has not stopped Hezbollah from re-arming. UNIFIL cannot stop IDF over flights of Lebanon. And UNIFIL will not even be able, in my opinion, to play the role of recording current history during the next war, if there is one.

Colonel (ret'd) R. Geoffrey St. John, MSM, CD, *formerly an Intelligence Branch officer, was the Canadian Defence Attaché to Israel from 2004 to 2008, and Chief of the Middle East / North Africa Section at Chief of Defence Intelligence, National Defence Headquarters from 2010 to 2011.*

Reuters photo RTR2387H

Hezbollah member stands in front of a poster of his leader, Sayyed Hassan Nasrallah, during a procession held to celebrate Ashura in south Lebanon, 10 January 2009.

Reuters photo RTXVEMD by Jorge Silva

A child navigates over Mexico City in a *Google Earth* search set up on many screens in Cancun, 5 December 2010.

BULLETS, BOMBS, AND ICE CREAM: THE UNINTENDED CONSEQUENCES OF *GOOGLE EARTH'S* NEW CARTOGRAPHIC WORLD – (OBSERVATIONS WITH RESPECT TO INSURGENT SURVEILLANCE TARGET ACQUISITION)

by Nicholas Kaempffer

DND photo AR2009-Z0143-13 by Master Corporal Jonathan Johansen

Kandahar airfield at night, 26 July 2009.

Introduction

My interest in *Google Earth* was first piqued after a friend of mine, Corporal Johann Reimer, had returned from a nine month tour at Kandahar Airfield, Afghanistan, in 2006. As the initial medic on the scene of a mass-casualty incident, he helped apply life-saving first aid to soldiers wounded by a rocket attack against one of the base's many mess halls. As all soldiers do, Johann found humour in the story of a wounded but happy comrade, saved by the ice cream he had bent to retrieve, which left his posterior to absorb several pieces of shrapnel otherwise aimed at his chest. The architect of the rocket strike, later killed by an American gunship, was begrudgingly admired for his skill in accurately targeting specific facilities on the base. Months later, I noticed several news outlets on the internet referring to

insurgent use of *Google Earth* to plot rocket firing solutions in Afghanistan and Iraq, and I couldn't help but think back to the tale of the life-saving ice cream. This short article will address the ever-unfolding and still-unfinished story of insurgent utilization of *Google Earth*, set within the history of cartography and empire, and the decentralization of geographic knowledge in the 21st Century. The first two chapters, *In the Interest of Empire*, and *Knowledge as Power*, will situate the reader within the history of mapping, security, and the state. From *Enter Google Earth* onwards to the final conclusion, a discussion on insurgent use of *Google Earth*, a powerful, satellite-based, global cartographic application, including case studies, will be undertaken. The intent here is to highlight how the technical innovation *Google Earth* is revolutionizing public access to geographic information, now that cartography is becoming a decentralized endeavour. This unprecedented access to specialized satellite material, once under the sole purview of the state, has generated unintended insurgent utilization by virtue of the transition from state to public ownership of geographic data. To properly contextualize this evolution, the initial link between the state security and cartographic knowledge must be discussed.

In the Interest of Empire

Maps and the military have a long and interwoven history, as conquest and empire have relied upon cartography for navigation, commerce, strategy, and tactics. The first 'Empire Maps' were produced by the Spanish and Portuguese in the 16th Century, and were known as the *Padreo Real*, and the *Padron Real*. These maps were highly coveted and jealously guarded by Boards of Trade, as cartographer and author David Turnbull noted: "Portugal and Spain were the first nations to attempt to construct spaces within which to regulate all geographical knowledge."[1] Akin to quelling a prison riot before it started, these states were attempting to 'lock down' cartographic knowledge, through *proactive*, not *reactive* action, leaving rival nations unaware and unable to compete for territory in the 'New World.'[2] By establishing trade boards that allowed for the maintenance of trade monopolies, the Spanish and the Portuguese were able to safeguard the physical security of their colonies, upon which hinged the economic security of the state. Thus, maps became highly coveted and jealously guarded by the state as they became both the 'blueprints' of colonialism, and instruments of warfare. However, the Portuguese and Spanish could not maintain their stranglehold on maps of the 'New World' forever, and, plagued by technical problems, the *Padreo Real* and the *Padron Real* fell into disuse and obscurity.[3] Despite the inherent technical and financial difficulties of charting empire, the allure of cartographic knowledge meant that great efforts were made, specifically by the French via the Cassinis, to map the territory of the state.[4] Thus, it is clear that since the advent of 'empire mapping,' the state has had a vested interest in limiting access to cartographic information in order to control knowledge vital for economic benefit and security. Chris Perkins, and Martin Dodge, in their excellent essay entitled *Satellite Imagery and the Spectacle of Secret Places*, (rightfully, I maintain) contextualize Europe's history of state involvement in cartography, stating:

> Large-scale national topographic surveys commissioned throughout Europe from the eighteenth and nineteenth centuries and extended to European colonies were established primarily to help military forces to maintain state control over territory. State mapping agencies almost all trace their origins to military needs and the cartographic specifications underlying most contemporary national 'framework' geospatial data-sets are derived from the needs of war fighting.[5]

The power of the map became of utmost importance, not only to the state that endeavoured to chart its empire, but to rival nations, who had a great amount to gain by acquiring the cartographic knowledge of their opponents. In this manner, wars for information started in earnest.

Reuters photo RTR337ml by Handout

Peter Birch, *Google Earth* Product Manager, presents the future of *Google* 3D Maps at the company's offices in San Francisco, 6 June 2012.

Knowledge as Power

From both a strategic and economic perspective, it is vital for states to map, not only their internal boundaries, but those of their neighbours. In an ever globalizing world, the scale of 'neighbour' has increased to encompass the planet, meaning that nations invest enormous efforts of capital and manpower to map the 'other.' Today's surveillance technology is a far cry from Lord Baden-Powell's mapping of enemy positions by hand [6] – indeed, it is a world of satellites, spy planes, and clandestine operations. The Cold War and cartography were very much correlated in the rise of modern geographic survey technology, as states spared little expense to map enemy positions, routes, infrastructure, and activities. While this technology and cartographic knowledge was initially hidden from the public, brought out only occasionally for the needs of national security,[7] the civilian world gained slowly gained access to cartographic knowledge once only held within the

purview of the state. As the commercial demand grew, the public began to utilize military cartographic technology for civil activities. The Global Positioning System, widely known by its acronym GPS, was initially developed by the government of the United States to fixate military movements on battlefield maps, and it is now available globally to the public.[8] GPS is still owned by the US government, and it is considered a national resource, with every aspect of the service controlled by the state. In the event of a conflict, or situation where it deems necessary, the US government is able to either *reduce the accuracy of*, or *completely block out* civilian GPS receivers.[9] This fact, in itself, has led to many nations and organizations, including China, Russia, and the European Union, to develop native systems to provide GPS capability. Moreover, it demonstrates the continued need for the state to strictly control *access to* and *use of* cartographic resources. This brings about the interesting question of what governments are to do when they can no longer control the creation and distribution of cartographic knowledge, specifically when said knowledge contains information vital to military interests.

Enter *Google Earth*

Developed privately by Keyhole Inc., and purchased by *Google* in 2004, *Google Earth* is a virtual globe, map, and geographical program available for free, on the internet.[10] Simply put, *Google Earth* gives users access to the world at their fingertips, and by utilizing satellite photos at an average resolution of 15m per pixel, almost any part of the planet can be 'zoomed in' upon, providing information on buildings, roads, topography, and so on. When combined with another *Google* product, known as '*Google Street View*,' users are able to view a digital image of the street correlated to the location they are viewing on *Google Earth*.[11] Thus, *Google Earth* provides citizens free imagery and cartographic knowledge which was once under the sole purview of the state. Roger Stahl, in his essay, *Becoming Bombs: 3D Animated Satellite Imagery and the Weaponization of the Civic Eye*, discusses the impact and power of *Google Earth*:

> Since its public unveiling in 2005, *Google Earth* has been unable to shed its martial aura. Because the view from the sky has so long been a lever of military power, the new "regimes of visibility" precipitated by *Google Earth* have become sites of contest both in terms of domestic national security and international geopolitics. To many in the West, its unveiling recalled Cold War rumours of spy satellites that could read a license plate from space and a hundred Hollywood scenes of five-star generals doing so from high-tech dungeons deep in the earth. As the fabled technology settled into everyday civilian life, it seemed to recruit a nation of desktop generals who scanned the contours of the globe with bombsight eyes. Throngs of amateur *Google Earth* "spies" began the task of seeking out and testing the technology against the planet's secret spaces, pooling their findings in online communities. Perhaps the most famous of these "finds" was an enormous Chinese military training area, a mock-up of a section of the Chinese-Indian mountain border, discovered by a Californian living in Germany. The intrigue of this discovery propelled the story around the world with the momentum of the newest espionage blockbuster.[12]

With the introduction of *Google Earth*, the general public is gaining access to cartographic knowledge once highly restricted and controlled, often with controversial results. The conflict between public the private rights, and state security in the age of *Google Earth* will be in focus for the remainder of this short article.

DND photo IS2007-1014-01 by Corporal Bruno Turcotte

Canadian soldiers synchronizing their global positioning system with the Defence Advanced GPS Receiver (DAGR) satellite, 28 January 2007.

Information Wars

When the state was the traditional bastion for cartographic knowledge, access to information could be highly regulated and controlled. In the case of war and conflict, the axiom of "what you don't know, can't hurt you" could not be further from the truth. Warfare *has always been*, and *will continue to be* driven by information, meaning, what you don't know can *kill* you. Thus, the state took issues of surveillance and imagery seriously, both to safeguard secrets, and to preserve strategy. *Google Earth*, in essence, provides the general public the power of the ever-seeing satellite eye, removing state supremacy in the realm of geographically situated knowledge. The corporate interests of *Google* are directly challenging state secrets, and suddenly, governments are no longer 'in the driver's seat.' Journalist Roger Stahl reported the laconic view of Lieutenant General Leonid Sazhin, an analyst for the Russian Federal Security Service, who claimed: "Terrorists don't need to reconnoitre the target. Now an American company is working for them."[13] The institutionalized state control of geographic knowledge is under threat, as Harley states: "[O]fficial

map-making agencies, usually under the cloak of 'national security,' have been traditionally reticent about publishing details about what rules govern the information they exclude especially where this involves military installations or other politically sensitive sites."[14] *Google Earth* has upset government hegemony over satellite imagery, and significant concern has been raised internationally over state secrets and security infrastructure shown within the plain sight of the public eye. Furthermore, *Google Earth* is being used by individuals and organizations in *active*, not *passive* methods, to challenge long-established state domination over space and military intelligence. The first case study that will be examined with be the use of *Google Earth* by Palestinian militants to strike targets within Israel.

Reuters photo #ERTGTOI by Oleg Popov

Palestinian militants from the al-Aqsa Martyrs Brigades parade in Ramallah, 15 June 2007.

Take 3rd World Ideology, Add 2nd World Weaponry, Plus 1st World Technology, Equals...

Within the tragic tale of the long-established Israeli-Palestinian conflict, it is clear that Israel has held the dominating position of military supremacy via technology and surveillance for several decades. This balance of power is slowly starting to shift, and one element in this ever-changing equation is the introduction and utilization of *Google Earth* by Palestinian militants to more accurately strike Israel with rockets.[15] Striking distant targets with indirect fire (munitions fired beyond line-of-sight) is extremely difficult, as numerous variables are required to predict the necessary point of aim. Imagery from *Google Earth* allows the collection of distance, altitude, and target identification, allowing militants the ability to both fixate (figure out where they are) and orient (what way they need to point) rocket positions, to strike Israeli positions using firing tables. In layman's terms, *Google Earth* allows Palestinian militant groups, such as the al-Aqsa Martyrs Brigade, to more accurately strike specific locations within Israel, by giving them a better picture of real-world intelligence on the ground.[16] This cartographic knowledge was once almost exclusively held by the Israelis, and *Google Earth* is, in essence, 'levelling the playing field' between the two combatants. Khaled Jaabari, a commander for the al-Aqsa Martyrs Brigade, stated: "We [al-Aqsa Martyrs Brigade] obtain the details from *Google Earth* and check them against our maps of the city centre and sensitive areas."[17] Thus, *Google Earth* is narrowing the technical divide between two historically mismatched opponents. Ten years ago, militants such as Khaled Jaabari simply could not match the surveillance and cartographic capabilities of the Israelis, who spent millions, if not billions of dollars to maintain such superiority. Now, groups like the al-Aqsa Martyrs Brigade are receiving high quality geographic information, for free. While this cost is easy for them to bear, it is certainly the opposite for the Israelis, and efforts have been undertaken to have imagery purposely censored or lowered in resolution to make targeting more difficult. Following the next case study of *Google Earth* and the 'War on Terror,' further discussion will deal with state responses and security issues regarding *Google Earth*.

Google Earth and the 'War on Terror'

In Western society, a key indicator that individuals/governments/corporations take reservation with an issue is demonstrated in their willingness to take legal action against a perceived slight or injustice. Take the seemingly-unprecedented example of British troops stationed in Basra, Iraq, where members of the Royal Green Jackets, an infantry unit, have threatened to sue *Google* if soldiers were wounded by an attack facilitated by *Google Earth Images*.[18] In an article describing a historical 'first,' journalist Elinor Mills detailed how British soldiers had reacted to the knowledge that "... documents seized in raids on insurgents' homes were printouts from photos taken from *Google Earth* that show the location of buildings, tents, latrines and lightly armoured vehicles."[19] When confronted with evidence that insurgents had pinpointed the precise latitude and longitude of soldiers' quarters, a British intelligence officer surmised the situation by stating: "This is evidence, as far as we are concerned, for planning terrorist attacks...We believe they use *Google Earth* to identify the most vulnerable areas, such as tents."[20] Reports of similar incidents have occurred throughout Iraq, and the discovery of instructional videos located online briefing insurgents on how to use *Google Earth* to attack Coalition forces has made such news mainstream.[21] *Google Earth* is becoming more than just an interesting application – it is becoming a weapon. Weapons do not have to consist of rifles, helicopter gunships, or grenades, as Captain (ret'd) Nathan Fick recalled in his memoirs *One Bullet Away*: "In the Marines, anything can be a weapon; *it's a whole new way of thinking*. My plastic MRE (Meal, Ready-to-Eat) spoon was a weapon if I used it as an insulator on a radio antenna so that I could talk to jets and call in air strikes."[22] Concerns of the nefarious capabilities unintentionally laden within *Google Earth* have prompted controversy regarding the safety of soldiers deployed overseas during the 'War on Terror,' as well as within domestic security circles. China, Iran, Turkey, Morocco, Bahrain, Sudan, Jordan, Sweden, and the United States have all undertaken efforts to block or ban *Google Earth* from photographing certain facilities, including the White House, and *Google Street View* has been banned from photographing military bases in the United

States, as well as around sensitive facilities in Great Britain.[23] Despite the efforts of many states in limiting the impact of sensitive cartographic knowledge to outsiders, access to *Google Earth* is widely available internationally, and on several occasions, *Google* has accidently revealed areas blurred out at the request of governments.[24] While Chris Perkins and Martin Dodge assert that "…the most effective mapping…has been, and often still is, the exclusive preserve of the military," they miss the point that insurgents do not need extraordinary complex or detailed maps to strike targets.[25] Simply put, *Google Earth* provides, for free, a static, 'bird's-eye view' of the battlefields of the 21st Century, a capability unavailable to all but a select group of states ten years ago. *Google Earth can be*, and *has been* used, to assist in successful insurgent operations that would have been unimaginable without the cartographic power of the state. This decentralization of knowledge is unprecedented, and this trend will likely *increase*, not *decrease* over time. Prior to concluding, this article will look at the response of *Google Earth* to claims that it threatens national security.

German Chancellor Angela Merkel and *Google* north and central Europe head Philipp Schindler look at a *Google Earth* application during a media night in Berlin, 24 May 2011.

Reuters photo RTR2N5LF by Thomas Peter

Responses from *Google Earth*

Google Earth has been both praised and pilloried for its responses to requests based upon national security concerns. While *Google Earth* director John Hanke has pointed out that terrorists *have*, and *will continue* to attack targets with or without *Google Earth*, on several occasions, *Google* has acquiesced to demands to reduce resolution on locations deemed sensitive, including complexes in India, Great Britain, and the United States.[26] Furthermore, as *Google Earth* is based out of the United States, they are prohibited in exporting *Google Earth* to Iran, due to U.S. regulations.[27] Despite the downscaling of resolutions in some sensitive areas, what is clear is that *Google Earth* is here to stay, and that it will be continued to be used for both peaceful and nefarious applications.

Implications and Conclusions

Google Earth represents more than a dual use (civilian/military) technology – it marks the movement of cartographic information, once jealously guarded and vetted by the state, into the public domain under private control. Maps possess enormous power, and the aforementioned transition is not without growing pains, as seen in case studies of Israel, and the 'War on Terror.' While the unintended capabilities of *Google Earth* represent a threat to the control of cartographic knowledge by the state, there is hope that the decentralization of geographic information will result in a more harmonious world. While this short article was intended to inform the reader about a developing cartographic story, the conclusion has not yet been written, as *Google Earth* remains in its infancy. Ultimately, like most things in this world, *Google Earth* will become what we, as humanity, make of it.

Lieutenant Nicholas Kaempffer, *an artillery officer, has a Bachelor of Arts (Honours) degree in Geography from Queen's University. He is a Troop Commander at the Royal Regiment of Canadian Artillery School (RCAS).*

NOTES

1. David Turnbull, "Cartography and science in early modern Europe: Mapping the construction of knowledge spaces," in *Imago Mundi*, Vol. 48, No.1, p. 7.
2. *Ibid*.
3. *Ibid*, p. 14.
4. *Ibid*, p. 16.
5. Chris Perkins and Martin Dodge, "Satellite imagery and the spectacle of secret spaces," in *Geoforum*, 2009, p. 2.
6. Lord Baden-Powell, founder of the Boy Scouts, was an English officer during the 19th -20th Centuries, famous for his intelligence work, whereby he would disguise himself as a butterfly collector and sketch sensitive enemy military installations, hiding the outlines within the wings of his drawings.
7. A case in point was President Kennedy's publication of Russian nuclear missile installations in Cuba during the Cuban Missile Crisis. Surveillance photos from American U2 spy planes was used to garner both political support at home, and within the United Nations for a blockade of Cuba – a prime example of military cartography at work.
8. Perkins and Dodge, p. 1.
9. *Ibid*.
10. *Google Earth* (2010), at http://www.google.com/earth/index.html.
11. *Google Street View* (2010), at < http://www.google.com/intl/en_us/help/maps/streetview/>.
12. Roger Stahl, "Becoming Bombs: 3D Animated Satellite Imagery and the Weaponization of the Civic Eye," in *MediaTropes*, 2010, Vol. 2, No. 2, 2:2, p. 65.
13. *Ibid*, p. 66.
14. J.B. Harley, "Maps, knowledge and power," in D. Cosgrove and S. Daniels, (Eds.), *The Iconography of Landscape* (Cambridge, PA: Cambridge University Press, 1988), p. 301.
15. Clancy Chassay and Bobby Johnson, "*Google Earth* Used to Target Israel," 2007, in *Guardian*, at < http://www.guardian.co.uk/technology/2007/oct/25/google.israel.>
16. *Ibid*.
17. *Ibid*.
18. Elinor Mills, "Google, British Mititary Discuss *Google Earth* Use in Attacks," at CNET, 2007, at https://moodle.queensu.ca/file.php/868/Google_Maps_Military_Uses_001.pdf
19. *Ibid*.
20. *Ibid*.
21. Stahl.
22. Nathan Fick, *One Bullet Away* (New York, First Mariner Books, 2005), p. 28.
23. 1. Stahl. 2. Federal Aviation Administration. "Every US Military Base Identified on *Google Maps*," at < Seeandavoid.org.> 3. Mike Ferro, "*Google Earth* Uncovers Secret UK Nuke Base – Is Technology Out of Hand?" 2009, at https://moodle.queensu.ca/file.php/868/Google_Maps_Military_Uses_003.pdf.
24. Ferro.
25. Perkins and Dodge, p. 2.
26. Ferro.
27. *Google Earth* Support Forums, 2010, at http://www.google.com/support/forum/p/earth/thread?tid=403a43f2bf5def3b&hl=en.

DND photo IS2012-6016-161 by Sergeant Gaétan Racine

A Canadian Armed Forces CC-177 (C-17A) aircraft from 429 Transport Squadron is about to touch down during a training flight in the Trenton area, 15 November 2012.

HOW MUCH STRATEGIC AIRLIFT IS ENOUGH?

by Martin Shadwick

In a fiscal environment so tight that the expansion of the RCAF's *Twin Otter* fleet from four to five aircraft would be problematic, the quest in some quarters for a fifth C-17A *Globemaster III (CC-177)*—a decidedly more expensive proposition than the humble *Twin Otter*—will strike some observers as a quixotic 'non-starter.' If one considers the ramifications for strategic airlift of ending Canada's major combat role in Afghanistan (a role that figured prominently in the *raison d'etre* of the current C-17A fleet), the looming termination of Canada's training role in Afghanistan, and the decidedly modest number of Canadian military personnel presently deployed on United Nations peacekeeping and peace support operations and then adds the reservations of those who favour other procurement priorities, who harbour doubts about the C-17A's ability to operate from short runways and austere airfields, or who are wary of the political optics of media imagery showing C-17As disgorging armoured limousines and SUVs during prime ministerial visits, then the case for a fifth C-17A may well sink below the 'non-starter' level. That said, it would be both imprudent and short-sighted to reject out of hand the augmentation of the existing C-17A fleet. The current fleet has performed yeoman service across a broad spectrum of non-military, quasi-military, and military roles, both at home and abroad, since the first aircraft was delivered to CFB Trenton in 2007, but fleets as tiny as four aircraft can pose a complex array of serviceability, availability, and cost-effectiveness issues. Canada may well find, upon closer inspection, that the experience of other C-17A operators, who initially acquired four aircraft, but then incrementally expanded their fleets—to eight in the case of the Royal Air Force and six in the case of the Royal Australian Air Force—would be worth emulating.

Having fumbled the acquisition of an earlier strategic airlifter—the Lockheed C-141A *Starlifter*—in the late-1960s, and then witnessed a distinct lack of enthusiasm for Canadian-owned (as distinct from pooled) strategic airlifters during the Jean Chrétien and Paul Martin eras, it is something of a miracle that Canada even acquired the C-17A. Liberal defence minister John McCallum, for example, informed the 2003 annual general meeting of the Conference of Defence Associations that "... the Canadian Forces will not be unilaterally purchasing large transport planes." In November 2002 and April 2003, testifying before the Standing Committee on National Defence and Veterans Affairs (SCONDVA), McCallum took note of the substantial financial cost of strategic airlifters such as the C-17A, expressed concern over the perceived paucity of gainful employment for such aircraft in normal day-to-day (i.e., non-surge) operations, and observed that only two NATO members, the United States and the United Kingdom, possessed their own strategic airlifters. While acknowledging that strategic airlift was "a high prior-

ity," McCallum argued that some form of pooling arrangement with NATO allies constituted the way forward. The lack of enthusiasm for a Canadian C-17A fleet was not confined to the political level. Rick Hillier, both before, and—at least initially—after his appointment as Chief of the Defence Staff, staunchly opposed acquisition of the C-17A, while championing the recapitalization of Canada's tactical airlift (i.e., C-130 *Hercules*) capability.

It took the arrival of Stephen Harper's Conservative government, and, in particular, the pivotal efforts of his first minister of national defence, Gordon O'Connor, to secure C-17As for the Canadian Armed Forces. The new government argued that "today's changing and uncertain global environment demands Canada's military have its own reliable and independent access to strategic airlift to move heavy equipment quickly, over long distances and deliver it to where it is needed in Canada, in support of humanitarian relief, or to a theatre of operations." Ottawa's decision to acquire only four aircraft—internal air force studies had indicated a requirement for five or, preferably, six aircraft—was a reflection of hard-fought trade-offs, and, as such, something of a disappointment, but the core decision to eschew pooling in favour of a Canadian C-17A fleet was both prudent and pragmatic, given the inherent flexibility of strategic airlifters, the vagaries and risks of total dependence upon pooling, chartering or borrowing, and the unpredictable and unforgiving post-Cold War and post-9/11 strategic environment. It should, of course, be noted that acquisition of four C-17As did not totally eliminate the need to charter foreign airlift resources.

The decision to procure the C-17A, announced in June 2006 as part of a larger $17.1 billion mobility and logistical package that included three multi-role Joint Support Ships, a "… minimum" of sixteen medium-to-heavy-lift transport helicopters (i.e., a variant of the Boeing CH-47F *Chinook*), 17 tactical transport aircraft (ultimately the Lockheed C-130J *Hercules*), and 2300 medium logistics trucks, generated some criticism related to the modalities of the procurement process (i.e., the use of the Advance Contract Award Notice (ACAN) mechanism, and the exclusion of the C-17A project, on 'national security' grounds, from the provisions of the North American Free Trade Agreement, the World Trade Organization—Agreement on Government Procurement, and the Agreement on Internal Trade), but the C-17A purchase per se attracted virtually no political, public or media backlash. Indeed, with the benefit of hindsight, a fifth C-17A should have been pursued vigorously in 2006-2007 when the economy was comparatively healthy, when public support for defence modernization was comparatively robust, and the needs of the Afghanistan operation loomed large.

In a January 2013, position paper that "strongly" recommended the acquisition of "at least one" additional C-17A for the RCAF "as soon as possible", the Air Force Association of Canada (AFAC) lauded both the C-17A's "… ability to operate into and out of short runways and austere airfields" and its usefulness since entering service: "In just five years, the [C-17A] has enabled the Government of Canada to respond to a wide array of domestic and global humanitarian missions and expeditionary operations. Domestically, annual support to Op *Nanook* in the Arctic, and the re-supply of [Canadian Forces Station] Alert are prime examples of the aircraft's capabilities. Internationally, the humanitarian relief mission to Haiti, the air bridge between Canada and Afghanistan, and the rapid transfer of support equipment to the Libyan campaign, clearly demonstrate the aircraft's unique expeditionary capabilities. In fact, it was these attributes that enabled the Government to respond in Haiti and Libya within the first few hours of these crises..."

DND photo IS2013-1015-04 by Sergeant Nathan Mcgregor

A Canadian CC-177 completes a heavy equipment drop as part of the Joint Operational Access Exercise 13 (JOAX 13) held at Fort Bragg, North Carolina, 22 February 2013.

The position paper noted that some of the maintenance and support issues traditionally associated with small fleets had been mitigated by joining the C-17 "Globemaster Integrated Sustainment Program (GISP), which allows certain support costs associated with the aircraft to be apportioned on a pro-rata basis across all users… A requisite of the GISP program, however, is that all aircraft in the global fleet must be maintained and upgraded to a common standard, requiring that they undergo a 'heavy maintenance' program approximately once every five years. This process takes about five months to complete, and, given the heavy utilization of Canada's [C-17A] fleet over the past five years, all four of our aircraft will have to go through the program during the next two years. What this means in practical terms is that the [ambitious] tasking rate the RCAF has maintained in the past will not be attainable over the next two years—and this same situation will present itself every four-to-five years thereafter. In other words, Canada will face periods where the availability of strategic air mobility will be severely curtailed, and the CAF's ability to respond to a crisis potentially jeopardized." The paper acknowledged that the 'operational pause' "…the Canadian Forces are now experiencing may partially offset the near-term pressure on the [C-17A] fleet," but cautioned that "…no one can predict when or where the next humanitarian disaster or global crisis will occur."

The AFAC paper posited that an additional C-17A would allow Ottawa to "avoid or reduce appreciably the requirement to use contracted offshore airlift resources to support CF operations, resulting in significant annual savings which could be used to offset acquisition costs associated with an extra aircraft," adding that "…the need for contracted airlift may be especially acute should unforecasted demands occur during… heavy maintenance" periods. Moreover, an additional C-17A "… would increase the number of aircraft available for tasking by about 25 [percent] and also allow the RCAF to spread utilization over a larger fleet. This would provide the Government with an enhanced ability to respond to domestic and international crises, support its evolving strategy for exercising sovereignty over the lands and waters in Canada's vast northern areas and reduce the costs associated with contracted airlift."

Decidedly less than enthralled with the AFAC's case for a fifth C-17A was Stephen Priestley of the online *Canadian American Strategic Review* (CASR). "The Air Force Association of Canada," he writes, "now advocates us buying another C-17. The main reason stated is that the first go-around contract leaves us an aircraft short when the mandatory maintenance bell dings (well, we don't want to void that add-on warranty, do we?). Nor do we want to be caught short on the [C-17's] capabilities—which AFAC starts by praising but that former C-17 Project Management Office staffers now say never existed." One aim "… of DND's Airlift Capability Project (Strategic) was to garner a rough-field capability not available with leased airlifters while, at the same time, giving complete control over these new assets. Well, it seems that the C-17 Globemaster Integrated Sustainment Program ensures that our control is limited."

"Before we're on the hook" for another C-17A, argues Priestley, "would the Airpower Advocacy Committee [of the AFAC] care to [tote] up how many billions we've spent so far" for the in-service support maintenance contract, dedicated C-17A ground support equipment, new hangars, and upgrades to runways, taxiways and parking pans?" "To be fair," writes Priestley, "the Air Force Association of Canada openly acknowledges that Boeing is one of its sponsors… Nor is there any hint that the Airpower Advisory Committee writers unfairly favour one of its sponsors. No, it is more that AFAC has never met an expensive Air Force procurement project that it didn't like."

Arguably shrill, and not altogether representative of the CASR's more customary blend of bluntness and constructive criticism, the CASR rebuttal can, in turn, be challenged on a number of points. C-17A infrastructure costs, notably at CFB Trenton, have most assuredly been substantial, but could one not argue that sunk costs actually bolster the case for a fifth C-17A? The CASR raises an interesting point when it characterizes the C-17 Globemaster Integrated Sustainment Program as sovereignty-eroding but was there a credible and cost-effective alternative? The CASR's reservations about the rough-field capability of the C-17A will undoubtedly raise hackles, but, in fairness, the issue is not new. As the British aviation journal *AIR International* recently observed, "a debate has raged for years in the [United States Air Force] C-17 community about when, whether, how much and exactly how the C-17 should operate from unpaved runways." The CASR's contention that the rough-field capability of the C-17A was oversold in the Canadian context deserves wider analysis, but there can be no denying that the C-17As bring new and impressive capabilities in this area. Other points of disagreement between the AFAC and CASR can, one trusts, be resolved without recourse to 'blue berets.'

Enroute in a Canadian *Globemaster III* over Algiers, Algeria, 1 February 2013.

Can a credible case be made for the judicious expansion of Canada's C-17A fleet? Those responding in the affirmative would stress that strategic airlift is, by definition, a highly flexible enabler and force multiplier, one that generates additional options for Ottawa decision-makers, and one that is relevant to all branches of the Canadian Armed Forces, to the full spectrum of non-military, quasi-military, and military roles, and to domestic, regional, and overseas operations. More to the point, an additional C-17A would: (a) materially boost Canada's strategic airlift capability and significantly enhance availability and lines of tasking; (b) provide valuable capacity when a C-17A is absent for heavy maintenance; (c) avoid or diminish appreciably the need to charter commercial aircraft or rely on the strategic airlift resources of allies; (d) maximize the return on investment already made in the existing C-17A fleet and infrastructure; (e) extend the service life of the C-17A fleet; and (f) provide an additional hedge against unforeseen contingencies.

Those less enamored of follow-on C-17A procurement may well, in fact, acknowledge the multifaceted versatility of strategic airlift, but posit that the cost of additional procurement (and any necessary additional military personnel) is

simply too high, given exceedingly tough economic times and a host of competing military priorities. In an echo of John McCallum's comments of a decade ago, there are also lingering doubts in some quarters about the day-to-day need for more than four strategic airlifters. The Canadian strategic airlift fleet may not be perfectly sized, but it is "right-sized," and, supported by chartered or borrowed foreign aircraft, a new fleet of C-130Js, and, in due course, a new fleet of Fixed-Wing Search and Rescue (FWSAR) aircraft with secondary or tertiary airlift capabilities, should suffice.

Official comment on the prospects for an additional C-17A has been limited. When queried on this issue by *Canadian Defence Review*, the Chief of the Defence Staff, General Tom Lawson, observed that "... the Department briefly considered exploring options to purchase a fifth [C-17A]. As the option was explored further, it was determined that it was currently not affordable and has been put on indefinite hold." Lawson's comments were diplomatic and carefully nuanced, but, with C-17A production finally nearing its end—and no credible prospect of significant, or even modest, new orders from the United States—the question of a fifth new-build Canadian C-17A will soon become academic. If Canada desires that fifth aircraft, if it wishes to possess an additional measure of strategic airlift insurance—and prudence suggests that it should—it must move expeditiously.

Martin Shadwick *teaches Canadian defence policy at York University. He is a former editor of* Canadian Defence Quarterly, *and the resident Defence Commentator for the* Canadian Military Journal.

Members of the French Army disembark a Royal Canadian Air Force CC-177 *Globemaster III* aircraft in Bamako, Mali, 26 January 2013.

"Speaking of War..."

by Peter Denton

John Horgan, The End of War.
224 pp. McSweeney's Books, 2012. $25.00

Joshua S. Goldstein, Winning the War on War:
The Decline of Armed Conflict Worldwide.
400 pp. Dutton, 2011. $31.00

Steven Pinker, The Better Angels of Our Nature:
Why Violence Has Declined.
832 pp. Penguin, 2011. $31.00

There is a growing list of recent books on war and the human propensity for violence – whether things are getting better or worse, and what we, as a *global* society, need to do about it. It is an important topic. After all, given some of the potential scenarios for disaster, we need to find some way to navigate the relationship between sustainability, ethics, and war if more than a handful of humans, living somewhere in caves, are to greet the 22nd Century.

How we live together, under what conditions, and how we resolve the conflicts made inevitable by differences of wealth, opportunity, and geography are crucial elements of a sustainable future. Add to these the unknown factors associated with climate change, and whether we, as the human race, are destined for war or peace ceases to be a question that should only be debated by academics.

Once the debate moves out of the halls of academe into the streets, however, it may tend to take on a different character, aimed at exhortation and persuasion and bound by fewer limits on creative and imaginative expression. Thus, however valid some parts of their arguments might be, I am reluctantly unconvinced by the efforts of John Horgan, Joshua S. Goldstein, and Steven Pinker to persuade a popular audience that things are starting to 'come up roses.'

John Horgan's short book, *The End of War*, is a conversational, thoughtful reflection on his efforts to engage audiences over the past couple of decades in a discussion of the inherent violence of humans and the resulting prospects for world peace. Horgan begins by saying that his long-standing personal faith that there will be an end to war is now based upon empirical evidence: "If you find this book totally persuasive, I'd be thrilled. But my more realistic goal is to start a conversation about why we fight and how we can stop" (p. 26). A science writer by inclination and profession and the author of the hugely popular book, *The End of Science* (1996), Horgan understands the nature of evidence and its role in proving conclusions. Instead of 'number-crunching' his own surveys, however, he engages in an essentially qualitative analysis of anthropological, sociological, and historical 'data' amassed by others to discount the ideas that violence (and therefore war) is innate at personal or social levels.

If, as Horgan says, neither violence nor wars are necessary responses to certain situations, if they are choices, we can (for the right reasons) make other choices. Thus, Horgan's book aims at making an ethical statement – we are choosing to be violent, we are choosing to start wars, and therefore, the crucial element that needs to be addressed is an ethical one.

According to Horgan, we need to make better, smarter, and less destructive choices – and other parts of his book demonstrate that individuals and cultures in other times and places have done just that. Challenging the pessimists, he says: "If we all want peace – and every sane person does – surely we're smart enough to achieve it. Or rather, choose it. When we start believing that we can end war, we are already well on our way." (p. 26)

For his part, Joshua S. Goldstein is already convinced things are getting better all the time – we just need to do more of the same things that have already been working well. In *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide*, the international affairs scholar concludes: "Today, bit by bit, we are dragging our muddy, banged-up world out of the ditch of war. We have avoided nuclear wars, left behind world war, nearly extinguished interstate war, and reduced civil wars to fewer countries with fewer casualties. We are almost there" (p. 328).

Goldstein argues that the numbers of those killed in war has declined dramatically, and there is no indication such a decline is slowing or stopping. His numbers are interesting, but not meaningful. Cursory assessment of 'successes' like intervention in Sierra Leone does not provide enough analytical depth to make it an example of how to intervene in other similar situations. Nor does he relate this apparent decline of war-related casualties in any significant way to the changing shape and nature of 21st Century conflict, and therefore, how such 'official' numbers might be interpreted.

He argues that something must have changed in our global society to account for the change in statistics, but without some clear causal relationships, his book reads like one very long *post hoc* fallacy. Official casualties have dropped, so therefore, it must be because of something we have done differently over the past fifty years or so.

Goldstein, if pushed, would likely agree that his narrative with respect to the success of recent efforts to reduce war is really a plea to do what his last chapter urges, to invest more in the *prevention* of conflict and the operations of the United Nations. Whether we can draw the kinds of comparisons Goldstein attempts between money spent on UN operations and results realized or not, there is the qualitative reality that less war would seem to benefit us all. But the question remains as to whether we can make a choice toward a more peaceful future, as Horgan argues, or whether, because of human nature, violence and war are inevitable.

In *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*, Harvard psychology professor Steven Pinker takes the same idea, and looks to human nature for the answers left

uncertain on the pages of history. Pinker's thesis, that somehow over time, we have become less violent and therefore less disposed toward war or other forms of socially constructed violence, is relayed in some 800 pages of facts, figures, and interpretations from across a wide range of sources: "For all the tribulations in our lives, for all the troubles that remain in the world, the decline of violence is an accomplishment we can savior, and an impetus to cherish the forces of civilization and enlightenment that made it possible" (p. 696).

The "we" tends to be imperial. While examples range from the Yanomamo to the !Kung, the focal point is Western, European, and tracks little further back in time than the medieval period. Given the sweep of the book, it might seem unfair to chastise Pinker for 'cherry-picking' his evidence, but given the literally global and universal nature of his conclusions with respect to the human condition, I believe such criticism is merited.

While our civilization has a propensity for certain types of technological development in comparison to others, this technological difference should have no effect on "the better angels of our nature." The types of social organization and social behaviours made possible by contemporary technological developments have certainly affected how we *live together*, but whether this has through some neuroplasticity affected how we *think*, and therefore *changed* some inherited tendencies toward violence is an entirely different issue.

Certainly, other civilizations seem to have matured, and have, over time, developed forms of social management that relied less upon violence. Perhaps if we had better historical access to the operations of such civilizations, there might be some merit to a comparative discussion of why this happens.

But we do not, and as an historian and as someone deeply distrustful of sociobiological explanations, I would argue Pinker's book fails to do more than advance an amusing idea. I am not convinced that there are any "better angels" today than there were a hundred or a thousand years ago. If we seem to be more in the midst of peace than our ancestors, it is in part because we have found ways of disguising the violence we inflict in other, less overtly physical ways – and subtlety is not one of the "better angels" Pinker identifies.

Pinker's perspective is more linked to *victor* than *victim*, *protagonist* rather than *bystander*, and loses much of its persuasive force as a result. He 'plays fast and loose' with wildly varying types of historical evidence, in form as well as in verifiability, and sidesteps the fact that European civilization was remarkably crude, brutal, and unsophisticated in comparison with civilizations elsewhere in the world, right up until the Renaissance period. That Europeans eventually relearned how to eat with a fork is not evidence of any deep neurobiological insight or some special social development related to technology.

Yet, while I could 'nitpick' with Pinker throughout the length of his book, the fundamental problem with his thesis is one that Horgan, for a briefer book on a similar theme, manages to avoid. I do not think we have developed any inherently more decent society as a result of socializing our violent urges or developing some different brain chemistry. We are still, to use Raymond Fosdick's expression from his 1928 book by the same name, "… the old savage in the new civilization."

Fosdick's point was that *moral* development has not kept pace with *technological* development. Moral development, however, will not be the result of some neurochemical change. Instead, it is the product of the choices we make, as individuals and as a society. Horgan argues that we can be influenced by a culture that socializes or enculturates certain types of behavior or attitudes, which, in turn, may disappear from the horizon of our decision-making and therefore seem innate, but these are, in fact, the product of *choices*, not *biology*. If we want different results, we need to make different choices. This is the result of making the ethical moment pre-eminent over any other moment whenever possible, including whatever passes for our "nature," better or otherwise.

I would be happy to think I live in a less violent society than my ancestors…but if I track back over the last hundred years, excluding the major conflicts over which they had no control, I do not think I am particularly safer where I live than they would have been in their local community. Of course, if history becomes the record of major declared conflicts, given that we live in what Pinker calls "the Long Peace," I am safer than they were…at least, until the next war breaks out. It is a retrospective analysis similar to what lies behind the safety board at an industrial plant, listing the number of 'safe days' there have been for workers. The moment an accident occurs, the board gets reset to zero and we obviously cannot predict when that might happen.

A hundred years ago in 1913, by all accounts, people felt the last century was off to a good start in comparison to what had gone before it.

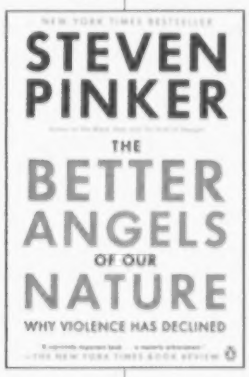
From the perspective of its victims, moreover, it is hard to feel good about the condition of global society in the midst of this Long Peace. The body count in the Democratic Republic of the Congo continues to spiral into the millions; Iraq and Afghanistan; Libya and Syria; Mali and the Central African Republic – these and many other countries, continue to experience the low-level conflict that does not add up to a headline in Pinker's analysis, but which is just as real and violent as any European war to those who are its victims.

Add to these deaths by violence, fueled by a global arms industry, the structural death toll caused by famine, disease, lack of clean water, political or economic embargoes against health care and medical supplies, among other factors, and quite rapidly, the picture of our "better natures" becomes just as tinged with the blood of innocents today as has always been the case.

To add an ironic dimension to the situation Pinker conveniently ignores, if we also included the numbers of internally

displaced persons and refugees (who in times past would have rapidly become casualties of war), one might argue the only "better angels" holding back the consequences of our otherwise violent behavior in this Long Peace are UN peacekeepers and the staff of the UNHCR and various international aid agencies.

As for "the better angels" themselves, moreover, there is nothing interesting about Pinker's analysis. The better angels Pinker depicts – empathy, self-control, moral sense and reason (p. 668) -- have always been there, just as the darker ones have always been there. It becomes a matter of which ones we choose to follow, to which of the angels on our shoulder we choose to listen – and thus, we are back in the realm of ethics.



If we consider the moral strictures of all major religious and philosophical traditions, the choices associated with these "better angels" are neither new nor recent, nor are they dependent upon some neurobiological progress helpfully located in 21st Century Western culture. Humans have debated their ethical choices from the beginning of time; both individuals and societies have decided which direction to travel as a result of the choices they have made.

The only difference between our choices and the ones made by previous generations is the scale at which the consequences must be considered. We can literally and immediately affect large areas, even the earth itself, by individual decisions that otherwise, in the past, had at least seemed limited by local horizons.

I believe Horgan is correct to say that better choices would lead to less violence of all kinds, and ultimately, to more peace. The potential to make those kinds of choices – with large-scale effects – makes our "ethical moment" the most crucial in human history.

We need to cast the question of war or peace in an ethical context, not one in which we are excused by accidents of fate, birth, or neurobiology from responsibility for what we decide.

We make choices for reasons and our reasons reflect our values or what we believe is most important. We can therefore work back from our choices -- our decisions -- to the reasons behind them, and thus, to the values, in their turn, that underpin our reasons.

The "ethical moment" is embedded in both our personal narrative and the narrative of the culture in which we live, narratives that are woven together out of our values and our reasons for making the choices that we do. Horgan, Goldstein, and Pinker explore those narratives, challenging us to reflect upon the roles we play and on what our choices say about what we believe to be the most important things in our lives and our world.

Peter H. Denton, PhD, *is an Associate Professor of History at the Royal Military College of Canada and a regular contributor to the* Canadian Military Journal.

Re-Examining the Bombers: A Book Review Essay

by Sean M. Maloney

Daniel Swift, Bomber Country:
The Poetry of a Lost Pilot's War,
Farrar, Straus and Giroux, 269 pages.

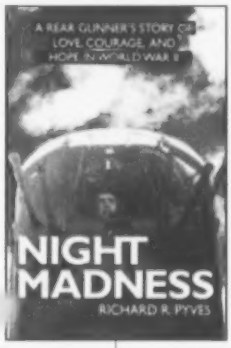
Richard R. Pyves, Night Madness:
A Rear Gunner's Story of Love, Courage,
and Hope in World War II,
Red Deer Press, 319 pages.

These two books operate from different standpoints but are fundamentally about the same thing: Swift and Pyves are each on a quest, but their trails lead them to the same destination. They want to understand their forebears' experiences as aircrew serving with RAF Bomber Command during the Second World War. Swift's relation disappeared in 1943, while Pyves' became lost in haze of alcohol and post-traumatic stress disorder until his death in 1987.

The distinction between the British approach (Swift) and the Canadian approach (Pyves) is almost a distinction in national caricature on several levels. *Bomber Country* is the more philosophical and literary of the two works. Swift is a poet, at heart and by profession, and that is his vantage point. Where is the war poetry of those engaged in the strategic bombing offensive? That leads him to track down and uncover the circumstances of John Eric Swift's short life, and by doing so, answers the question, what happened to his grandfather? Richard Pyves, on the other hand, wants to understand what the war did to his grandfather, and why it was so. *Night Madness* is more technocratic in the detailed explanation of each reconstructed mission, but it is not exactly bereft of literary merit: the letters back and forth between his future mother and Ron Pyves are intertwined in the tactical and technical narrative. Swift is about situating his grandfathers' experiences in the larger schema of the war, history, and British society. Pyves ultimately reaches conclusions examining the injustice of Canadian society in shunting veterans to the side out of embarrassment until they die.

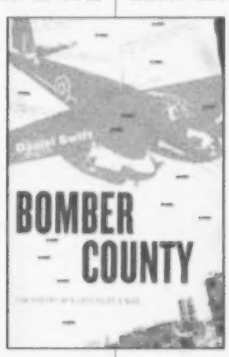
The larger issue of the morality *of*, and the ex-post facto moral debate *over*, Second World War strategic bombing is not ignored, nor is it 'treated with kid gloves' by both of our authors. Swift grew up in a guilt-riven society, where Air Marshal Sir Arthur Harris only gets his monument in 1992 and the Bomber Command Memorial is only constructed in 2012. Nobody visits the Pathfinder Force museum, and it is as much a tomb as the graveyard in which they find Richard Swift. Was his grandfather a war criminal? Pyves, on the other hand, has to confront the fact that Ron Pyves felt guilty about his role in

the bombing of Dresden in 1945. Did his father believe he was a war criminal? If so, why?



Both authors, incidentally, stumble over the role that the 1960s generation played and continues to play in aggravating their quests, as well as negatively impacting their respective relations. Ron Pyves has psychological issues brought on by incessant and negative media coverage of Vietnam in the 1960s which accelerates his condition. Daniel Swift is repeatedly confronted with a literature that presents insane moral equivalen arguments equating strategic bombing with the Holocaust. For Swift, there is an historical counter-literature in which he can take comfort, but for Ron Pyves, that historical analysis comes too late.

And in other cases, the desire within certain quarters of British and Canadian society to sweep away and ignore those who participated in such operations finds expression in both works. Canada's Veterans Affairs of the 1970s and 1980s is populated with a generation of dismissive, uncaring bureaucrats that emerge from the 1960s Zeitgeist, and they are led by a Prime Minister who was openly derisive of Canada's participation in the Second World War. Swift is confronted with deliberate literary amnesia by poets who did not serve, ignoring the poetry of those who did but did not make it home alive to publish. Or, in the case of squadron reunions, Swift relates a situation whereby those at the reunion were the ground crew. The aircrew members were all dead. One aircraftswomen, who married another bomb technician, tells him: "Most of us [women] steered clear of the aircrew because they weren't coming back."



Night Madness has a different take on personal relationships. Ron's future wife, Kay, maintains a voluminous correspondence, much of which is reproduced in the book. What the author does not quite comment upon is how divorced from the reality of Ron Pyves' war the letters actually are. He juxtaposes these anodyne letters full of up-beat anachronistic language ('swell,' 'gosh,' 'snaps') with technical narrative: ('Outbound: 356 miles. Inbound: 462 miles, total distance flown: 818 miles. 434 Squadron: WL-D (KB 830) Bomb load: 18 x 500 pounds.') If Pyves' intent is to jar the reader with this approach, he succeeds. (Incidentally, my relations who served in Bomber Command during this time generally did not correspond with their families back home because their wartime reality was incapable of depiction to those who were not experiencing it.) Ron Pyves attempts to do so in one letter: "If you were to light a firecracker, or if a car backfired near me, I'd probably dive for the sidewalk or under a table. I suppose it takes time to get used to these things." And this is 1941. He has four more years to go.

After reading both works, it is difficult not to conclude that post-war British and Canadian society and their governments have behaved abominably towards those who participated in Bomber Command operations during the 1940s. Yes, there is a right to dissent, to disagree, to argue, and debate issues of policy, strategy, and application. And we should. However, to deliberately employ a current, or even a 1960s moral framework to judge the decision-making and activities of the 1940s remains a disingenuous approach at best. Those decisions were undertaken at a particular time, under specific conditions. The negative effects of that 1960s social and societal framework contributed to and will continue in the future to place barriers in the way of veteran's health and reintegration. It is not right that these men should have been moral pariahs and to be treated so by the societies whose elected officials asked them to undertake these physically, psychologically, and morally hazardous missions.

Professor Sean Maloney, PhD, *teaches History at the Royal Military College of Canada, and has taught extensively in its War Studies Program. He is currently the historical advisor to the Canadian Army for the war in Afghanistan.*

Warlords. Borden, Mackenzie King and Canada's World Wars

by Tim Cook

Toronto: Penguin, 2012

464 pages, $34.00 HC.

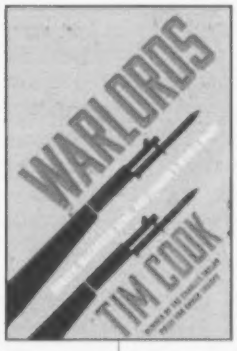
Reviewed by Bernd Horn

This is a significant book for those interested in Canadian history, particularly the period spanning the two world wars. Although it does not focus upon the details of the military campaigns themselves, it provides a captivating account of how the nation's prime ministers and their senior politicians navigated through the domestic and international issues to guide the nation through complexity and conflict. It is an examination of our wartime leaders in an attempt to understand how they guided the nation through two of the most disruptive periods of our nation's history.

The core question Tim Cook zeroes in on is how did each respective prime minister lead the nation in time of war. Both Borden and Mackenzie King faced similar challenges, but at different points in Canada`s evolution and maturation. As such, the author sheds light on each prime minister`s wartime actions, as well as their respective character traits.

Not surprisingly, the book takes a chronological approach, starting with Robert Borden. Cook expertly summarizes Borden`s life and career – particularly, his transition from lawyer to politician. The story is well written; fast flowing, and dynamic, the narrative is an artful mix of narration, quotes,

and historical fact. It is easy to read and absorbing, and it captures the essence of Borden`s tortured political career up to the commencement of the First World War. Cook gives the operational context of the war swift coverage, focusing rather upon its impact at home, specifically, the social and financial implications. Borden's second visit to Britain in 1915 is especially well covered, capturing his drive to gain more autonomy for Canada. What comes out of the first part of the book is the strain and fatigue of the nation`s political leaders as they struggled through the competing demands of fighting a global conflict, including nothing less than pressing trade and fiscal challenges, conscription, worries of insurrection, riots, the imposition of martial law, and the gaining for Canada of a place in the peace process and international landscape at the end of the war.



The book then moves on to William Lyon Mackenzie King in the same manner. The fast flowing text carries the reader through King`s family background and early formative years, particularly his beginning in Ottawa as Deputy Minister of the Department of Labour, and his start in politics after eight years as a public servant. King`s rise to the status of the nation's warlord is arguably so Canadian. He spent the First World War working for the greatest of the American 'robber baron' families – the Rockefellers; suffered two electoral defeats; had psychiatric problems, and yet, he became a perfect candidate for the Liberal leadership convention in 1919 after Laurier`s death. After all, his electoral defeats and employment had spared him being tainted with any of the contentious issues surrounding conscription or liberal party infighting. As a result, he could not be tarred for any past sins of the party itself.

Cook does a wonderful job of describing King and his approach to becoming the champion of the right for Canada to act independently. He weaves in King`s spiritualism and private life, which, although enlightening, is also somewhat disturbing, considering his stature and role in the nation. The author's description of the years leading up to the Second World War, and the *international* as well as *internal* tensions is also fast moving and very interesting as he summarizes complex events and issues with flare and clarity.

The author's skill at providing a clear image of the characters, from King to his trusted ministers who 'moved mountains' to mobilize Canada for the war effort, is commendable. He succinctly captures King`s strengths and weaknesses, as well as his very astute political instincts. It is quite fascinating to see how an otherwise-uninspiring individual actually led a nation through the turbulent pre-war and war years. In fact, it is ironic that Canada`s 'warlord' had never served in the military, and was incredibly awkward and nervous in front of troops, unable to rouse them with patriotic fervor or speech. However, this does explain his lack of focus upon troops overseas and his primary focus on domestic issues, particularly finances and conscription. In the end, the author ably explains how this contradiction of a leader – a man who was not inspirational, had no charisma, a plodding personality and was easy to dismiss - held power for 22 years and had a seminal impact upon the nation.

Overall, the narrative is fast moving, clever, and highly engaging. Historical fact, scholarly insight, and devilish personal foibles of the main characters combine to make the read highly interesting and entertaining. The book is well researched, and it contains a wealth of endnotes that provide sources and additional information, as well as an extensive bibliography. The author is clearly knowledgeable about the subject, and he has utilized seminal sources, both secondary and primary. The book also contains an accurate and detailed index, a well as 30 black-and-white photographs and political cartoons of the time. These assist with providing some visual cues to the narrative.

In the end, this is an exceptionally well-written book, and it is highly recommended for anyone interested in Canadian history and/or leadership through periods of complexity and conflict.

Colonel Bernd Horn, OMM, MSM, CD, PhD, *is the Chief of Staff Strategic Education and Training Programs at the Canadian Defence Academy. He is also an Adjunct Professor of History at the Royal Military College of Canada and Norwich University.*

Transforming NATO: New Allies, Mission, and Capabilities

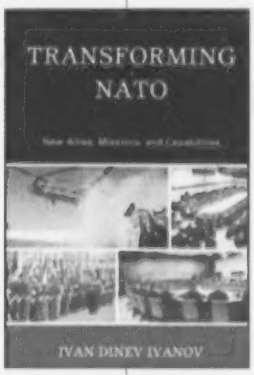
by Ivan Dinev Ivanov
Toronto: Lexington Books, 2011
280 pages, $70.95
ISBN: 978-0739137147

Reviewed by Derek Spencer

A staff officer in the Canadian Forces at age 40 today would have been sitting in Grade 8 Social Studies in 1984. It would have been a minor current event in that class to discuss the fact that Spain had joined NATO two years earlier. The alliance that represented the institutionalization of the transatlantic coalition that won the Second World War had been relatively static for many years. If that officer joined the Canadian Armed Forces in 1992, the Alliance had still really not changed much: it continued to provide a categorical commitment to the collective security of its members. Now, if one fast-forwarded to the present, that officer could be forgiven for thinking that the NATO that fought over Kosovo in 1999 and remains in Afghanistan today is really just an out-of-date relic of the Cold War. Canada as the junior member of NATO's transatlantic wing, has not recently had European dramas in its face and many of its citizens have missed the

substantial changes in the Alliance Canada helped shape 63 years ago.

NATO is a living, dynamic thing, and so its progress and direction is very hard to track without active effort and study. However, the reality is that NATO has dramatically changed in character and complexity since 1999 as the global security environment, European political and economic integration, and transatlantic relations have evolved. With respect to that evolution, references and resources devoted to understanding those changes may be plentiful in number, but they have various shortcomings. One option for an inquiring mind is to slowly and selectively find and read leading articles in learned publications. Another option is simply to read Ivan Ivanov's book, *Transforming NATO: New Allies, Missions, and Capabilities*.



Ivanov manages to accomplish three valuable and specific tasks with his book. First, it is a very current and relevant work, having been published in August 2011. Therefore, he would appear to be the first to publish a work of this academic rigour that comments upon the 2010 Strategic Concept. Second, he has cobbled together 63 years of reference literature, with focus upon the last 20 years, to provide a single descriptive voice dealing with the *nature* of NATO. This is somewhat unique in a field where books are often collections of single issue papers. In my opinion, decent sources in this regard are the *Bison Papers* from the University of Manitoba, and *NATO in Search of a Vision*, edited by Gulnur Aybet. However, while these works provide expert analysis of a number of aspects and issues, and they are well edited, they each nonetheless provide a fractured voice on their respective themes. Not so with Ivanov. His voice and perspective always ring clear, from start to finish.

The greatest contribution Ivanov makes with this book is to provide a logical framework for understanding the modern NATO in the context of its new missions, allies, and capabilities. As he is the single unifying voice expressed herein, he can take the time to develop two linked concepts borrowed from Economics: 'Club Goods' and 'Complementaries.' Clearly, NATO fits well the description of a heterogeneous club, and therefore, much of its behaviour as an organization can be placed in context. His development of 'club goods theory' as a description of NATO may be somewhat generous, but it does nonetheless provide a view that the Alliance is a rational actor in an evolving global environment.

It is fascinating to view the rapid expansion of NATO from 16 nations to 28 nations through this lens. Previously, NATO had focused upon the Cold War and practical related issues, such as the number of Western combat-ready divisions available in Western Europe. Using Ivanov's framework, the addition of small states, such as Estonia and Croatia, make more sense because they broadened the Alliance membership, brought new capabilities, and supported new missions.

With the theoretical framework firmly established, Ivanov rigorously reviews NATO's alliance structure, its previous and current missions, and its present capabilities. This is not bedtime reading: it is a textbook where each page literally drips with facts and footnotes. The bibliography itemizes 20 pages of press releases, academic works, and policy documents. This is truly a 'one-stop shop' for acquiring an understanding of NATO in the modern era. It is slow to start, and an academic book, especially through the first two chapters covering Club Goods and Complementaries. Those without an Economics background may need to simply bypass those chapters to get on to the review of alliances, missions, and capabilities. However, the review of these latter elements is engaging and complete. Ivanov's expertise and knowledge allow him to lay bare NATO's complexity in a meaningful way.

It is recommended that those in the profession of arms should read this book. NATO is definitely not an optimal organization, and even an apologist like Ivanov makes this clear. Furthermore, NATO is 'not going away,' and Ivanov's framework provides evidence supporting this premise. NATO outlived its first and largest enemy, just as it has outlived many of its critics. Perhaps Robert Kaplan said it best: "NATO is not perfect but there is nothing better to replace it." The Government of Canada recently re-committed to the Alliance at the Chicago Summit in May 2012, and so the Canadian Armed Forces will remain as contributors to NATO. With that reality solidly reaffirmed, it is important to understand it and to use it to the benefit of our armed forces. Ivanov's book is a good foundation for that understanding.

Major Derek Spencer *is an alumni of 1 Combat Engineer Regiment and the Mapping and Charting Establishment. He is presently employed as Chief CIED in the NATO Rapid Deployable Corps, Istanbul.*

Little America: The War within the War for Afghanistan

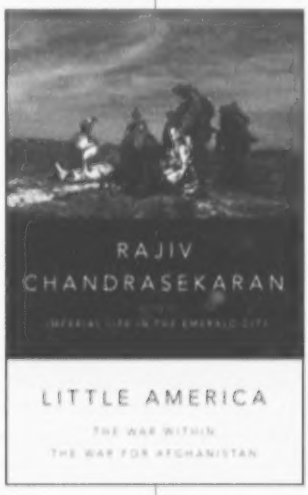
by Rajiv Chandrasekaran
New York: Alfred A. Knopf , 2012
384 pages, $33.00 (HC)
ISBN 978-0-307-95714-6

Reviewed by Jordan R. Fraser

Shortly after taking office in 2009, President Obama ordered an immediate surge of 21,000 troops into Afghanistan, and Rajiv Chandrasekaran followed them there.

After this immediate surge, Obama then proceeded to conduct an overall review of the Afghan mission. Having campaigned on Afghanistan being the 'right war,' his actions

appeared to line up with his campaign promises. For the majority of the book, Chandrasekaran is attached to US Marine Brigadier General Larry Nicholson during his 2009-2010 rotation as the commanding general of the 2nd Marine Expeditionary Brigade in southern Afghanistan. This provides the author with valuable experiences in witnessing the interactions of US troops and civilian development personnel with Afghan civilians and government officials, a subject that forms an important part of his book.



Obama's surge was a compromise: it was not quite all the troops General Stanley McChrystal had requested, but it was enough. There was to be a surge in civilian personnel as well. The aim of Obama's surge was not to conduct a total counterinsurgency campaign in all corners of the country, but to do it in enough strategic locations in order to 'hold the line' and roll back Taliban advances in recent years. If that could be done, and the Afghan National Security Forces could be strengthened to a level able to manage a small counter-insurgency, US forces could then, at least, leave Afghanistan in a state where the country had a 'fighting chance.' Obama placed limits upon this surge, with withdrawals required to begin by July 2011.

The second portion of the book, entitled "Shattered Plans," details the results of the surge ordered by Obama and the infighting inside the American government's various arms involved in Afghanistan. Chandrasekaran's account reveals a State Department and US Embassy compound in Kabul characterized by a sclerotic and risk-averse bureaucracy. The embassy staff members are rarely allowed out into the streets due to security personnel having become obsessed with maintaining safety, while State department staff, supposedly in Afghanistan to help build governance capacity for the Afghans, sign off their e-mails by counting down the number of days they have left in Afghanistan before they can leave. Chandrasekaran's description of embassy employees and their clear lack of understanding of the cultural norms of an Islamic society (i.e., holding large parties where everyone got drunk) leave the reader embarrassed for the Americans.

US difficulties are further exacerbated when the Marine Corps' surge forces are deployed in Helmand province and given their own separate chain of command. They are made distinct from all the other US forces operating under General McChrystal. While the *efforts* of the US Marine Corps in Helmand are exemplary, Chandrasekaran critiques them for their rogue-like behaviour, which leads to them being in unnecessary places and taking unnecessary casualties. While the reader gets the sense that Chandrasekaran admires Brigadier General Nicholson's efforts, the author signals his disagreement with some of Nicholson's choices in the deployment of his troops.

The final portion of the book, "Triage," deals with how US forces, the Department of State, and USAID tried to engage the Afghan government and key players in the southern provinces. These efforts were aimed at trying to bring political stability to this part of the country. Targeted counter-insurgency operations in Kandahar and Helmand brought some tangible results. However, a lack of fundamental understanding of basic Afghan needs, and the inability to move bureaucratic inertia to meet those needs led to a series of lost opportunities. For example, it was recommended by a number of USAID consultants that they help the Afghans grow cotton as a substitute for poppies. The Afghan government would subsidize the production of it and thus encourage it as a legitimate crop. However, the US Government was unwilling to grant exemptions to rules that prevent it from supporting countries where the production of cotton was subsidized by the government, and therefore, the project 'went nowhere.' Chandrasekaran's interviews with State Department individuals that reside on the agricultural file in Afghanistan greatly enhance his argument. They highlight the State Department's many missed opportunities for development in the area of Afghan agriculture.

In reading *Little America*, one gets the sense, unfortunately, that the United States has actually been its own worst enemy in Afghanistan, even after the surge. While the Obama administration did renew focus upon Afghanistan, its desire to begin pulling out by July 2011 did not really lend enough time for commanders to necessarily consolidate the surge's gains. As well, the internal wrangling inside the US Government and military apparatus make it clear that the competing objectives inside both the military and civilian branches were not properly reconciled into a clear and cohesive direction.

While Chandrasekaran's account relayed in the book make this point indirectly, I find that he does not often state what his own recommendations should be. The book's value would have been enhanced if he had made more overt recommendations of his own, rather than having the reader try to infer them from the content of his book. That being said, he seems to highlight criticisms and quote the views of specific State Department and military personnel on a more regular basis, leading the reader to believe that their views are synonymous with his own.

This book is truly a fascinating account of both the history of America's involvement in Afghanistan and its failures to complete its work there. This is despite an enormous, albeit hampered and often misdirected effort. It is a book that is certainly worth reading, and it would be of interest to any person wishing to gain insight into America's war in Afghanistan, where it has come from, and where it may be going.

Jordan R. Fraser, BA (Hons.), *is an MA Candidate in the War Studies program at the Royal Military College of Canada, and he works on Parliament Hill.*

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

Vol. 13, Nº 3, été 2013

Défense nationale National Defence

Canada

PRÉSENTATION DES MANUSCRITS

La Revue militaire canadienne invite les auteurs à lui soumettre des manuscrits qui traitent d'un large éventail de questions d'intérêt pour le milieu de la défense au Canada. Les sujets portent sur les politiques de défense et de sécurité, les questions liées à la stratégie, la doctrine, les opérations, la structure des forces armées, l'application de la technologie, l'acquisition de matériel, l'histoire militaire, le leadership, l'instruction et l'éthique militaire, entre autres. La Revue militaire canadienne s'intéresse plus particulièrement à des articles ouverts sur l'avenir qui présentent des idées ou des concepts originaux, de nouvelles approches aux problèmes actuels ou des interprétations novatrices.

Les auteurs doivent respecter les directives générales suivantes pour la présentation des manuscrits :

- Les articles peuvent être rédigés dans l'une ou l'autre des langues officielles du Canada.
- En règle générale, les articles de fond devraient compter de 3500 à 6000 mots, notes comprises. La Revue accepte aussi les textes plus courts, surtout les textes d'opinion qui suscitent un débat sur des questions pertinentes, comme les lettres à la rédaction.
- Les manuscrits doivent être rédigés à l'aide du logiciel MS Word, et être soumis par voie électronique, sur un disque ou par courriel, à l'adresse suivante : cmj.rmc@forces.gc.ca.
- Les manuscrits devraient être accompagnés de graphiques, de tableaux, de photographies, de cartes ou d'autres types d'illustrations aidant le lecteur à saisir le contenu. Toutes les images transmises par voie électronique ou sur disque, y compris les photographies et les cartes, doivent être fournies dans un fichier à haute résolution (au minimum 12,7 sur 17,8 cm [5 po × 7 po], 300 ppp et 1 Mo) en format JPEG ou dans un autre format courant de reproduction d'images. Cependant, les tableaux, les graphiques et les figures doivent être présentés dans le logiciel MS Word ou PowerPoint pour que nous puissions les traduire. En cas de doute, veuillez communiquer avec le rédacteur en chef ou la gérante de publication.
- Le style de rédaction des manuscrits doit répondre aux normes qui s'appliquent habituellement aux travaux universitaires; l'orthographe doit avoir été vérifiée à l'aide du Petit Robert ou de l'Oxford English Dictionary et les notes doivent se trouver à la fin du document plutôt qu'en bas de page. De plus, les notes doivent être intégrées au document, et non jointes dans un document distinct. L'ajout de notes multiples pour une même référence est une source de confusion pour le lecteur; ce procédé est donc tout à fait inacceptable pour les articles de la Revue militaire canadienne. Les résumés analytiques et les bibliographies sont à proscrire. Les renseignements bibliographiques doivent tous se trouver dans les notes de fin de document. Veuillez consulter les numéros récents de la Revue pour voir des exemples d'une présentation acceptable.
- L'emploi d'abréviations militaires devrait être limité au minimum; toutefois, lorsque leur emploi est inévitable, le terme doit être écrit au long la première fois qu'il apparaît dans le texte et être suivi de son abréviation, qui doit être placée entre parenthèses. Il faut aussi éviter le plus possible d'employer le jargon militaire et des expressions familières.
- Les manuscrits doivent être accompagnés d'une brève notice biographique (un court paragraphe au maximum) renfermant les fonctions actuelles de l'auteur, son adresse postale, son adresse électronique et son numéro de téléphone. Le rédacteur en chef choisira les passages qu'il juge utile de publier.
- La version en ligne de la Revue militaire canadienne renferme des directives détaillées concernant la rédaction de critiques de livres à l'adresse www.journal.forces.gc.ca.

Tout manuscrit est examiné (à l'exception des manuscrits demandés par la Revue), sans que le nom de l'auteur soit indiqué, par au moins deux membres externes du comité de rédaction de la Revue, qui recommandent au rédacteur en chef de le publier ou non. Les manuscrits sont évalués en fonction de leur originalité, de la solidité de l'argumentation, de la pertinence et de l'actualité du sujet ainsi que du soin apporté à la rédaction. La Revue militaire canadienne tient à détenir le droit de première publication de tout article qui lui est présenté, à moins qu'un accord particulier à ce sujet n'ait été conclu avec son auteur.

Le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ont délégué au rédacteur en chef de la Revue militaire canadienne le pouvoir d'autoriser la publication des manuscrits lorsque le comité de rédaction en a fait la recommandation. Les membres des Forces canadiennes et les employés civils du ministère de la Défense nationale n'ont donc pas besoin d'obtenir la permission de leur supérieur pour soumettre un manuscrit à la Revue.

Le rédacteur en chef se réserve le droit de corriger les fautes de style et de grammaire et de supprimer des passages lorsqu'il le faut, mais il n'apportera aucun changement au fond d'un article sans consulter son auteur. Les manuscrits refusés seront renvoyés aux auteurs qui en font la demande. La Revue militaire canadienne, son comité de rédaction et le ministère de la Défense nationale ne conserveront aucune copie des manuscrits non retenus pour publication.

TABLE DES MATIÈRES

Couverture
Riding Shotgun.
Le NCSM *MacKenzie* et le NCSM *Provider*, par Alan Nakano.
Source : Alan Nakano et la Canadian Society of Marine Artists

DÉSAPPRENDRE LA GUERRE EN AFGHANISTAN

CONSTERNANT CONFLIT : EXAMEN D'UNE DÉCISION HYPOTHÉTIQUE DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

3 LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF
4 LETTRE À LA RÉDACTION

AFGHANISTAN

5 DÉSAPPRENDRE LA GUERRE EN AFGHANISTAN
par Rob Martyn

16 AFGHANISTAN 2010-2011 : L'APPROCHE PANGOUVERNEMENTALE DE LA CONTRE-INSURRECTION
par Howard G. Coombs

25 CHAOS À KANDAHAR : LA BATAILLE POUR LE BÂTIMENT 4
par Bernd Horn

SOUVERAINETÉ

34 CONSTERNANT CONFLIT : EXAMEN D'UNE DÉCISION HYPOTHÉTIQUE DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE
par Ryan Kristiansen

SPIRITUALITÉ ET LE MILITAIRE

42 CULTURE MILITAIRE, SPIRITUALITÉ ET RÉSILIENCE : L'EXEMPLE DE LA PARTICIPATION CANADIENNE AU PÈLERINAGE MILITAIRE INTERNATIONAL DE LOURDES
par Claude Pigeon

ÉDUCATION MILITAIRE ET LE PERFECTIONNEMENT PROFESSIONNEL

49 QUELLE ÉDUCATION POUR LES MILITAIRES DU RANG?
par Maxime Rondeau et Lisa Tanguay

HISTOIRE MILITAIRE

57 DIPLOMATIE DE LA CHALOUPE À RAMES : L'APPROCHE PANGOUVERNEMENTALE DU DOMINION DU CANADA À LA RÉBELLION DE LA RIVIÈRE ROUGE
par David W. Grebstad

OPINIONS

67 DANS QUELLE MESURE LA FORCE INTÉRIMAIRE DES NATIONS UNIES AU LIBAN (FINUL) A-T-ELLE RÉUSSI VÉRITABLEMENT À PRÉVENIR LES HOSTILITÉS ENTRE ISRAËL ET LE HEZBOLLAH?
par Richard St. John

71 DES BALLES, DES BOMBES ET DES FRIANDISES GLACÉES : LES RÉPERCUSSIONS INATTENDUES DE LA NOUVELLE ÈRE DE LA CARTOGRAPHIE À LA *GOOGLE EARTH* – (OBSERVATIONS SUR LES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE ET D'ACQUISITION D'OBJECTIFS DES INSURGÉS)
par Nicholas Kaempffer

COMMENTAIRES

76 NOTRE CAPACITÉ DE TRANSPORT AÉRIEN STRATÉGIQUE SUFFIT-ELLE?
par Martin Shadwick

80 ÉTUDES CRITIQUES DE LIVRES
83 CRITIQUES DE LIVRES

La Revue militaire canadienne / Canadian Military Journal est la revue professionnelle officielle des Forces canadiennes et du ministère de la Défense nationale. Elle est publiée quatre fois par année avec l'autorisation du ministre de la Défense nationale. Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles du ministère de la Défense nationale, des Forces canadiennes, de la *Revue militaire canadienne* ou de tout organisme du gouvernement du Canada. La Couronne détient le droit d'auteur. La reproduction des articles doit être autorisée par le rédacteur en chef et la *Revue militaire canadienne* doit être indiquée comme source. La *Revue* est publiée en copie papier et en version électronique, cette dernière à **www.revue.forces.gc.ca**.

ISSN 1492-465X

REVUE MILITAIRE CANADIENNE

www.revue.forces.gc.ca

Nos coordonnées

Revue militaire canadienne /
Canadian Military Journal
Académie canadienne de la Défense
CP 17000, succursale Forces
Kingston (Ontario)
CANADA, K7K 7B4
Téléc. : (613) 541-6866
Courriel : cmj.rmc@forces.gc.ca

QUELLE ÉDUCATION POUR LES MILITAIRES DU RANG?

DIPLOMATIE DE LA CHALOUPE À RAMES : L'APPROCHE PAN-GOUVERNEMENTALE DU DOMINION DU CANADA À LA RÉBELLION DE LA RIVIÈRE ROUGE

NOTRE CAPACITÉ DE TRANSPORT AÉRIEN STRATÉGIQUE SUFFIT-ELLE?

Rédacteur en chef
David L. Bashow
(613) 541-5010 poste 6148
bashow-d@rmc.ca

Directrice de la publication
Claire Chartrand
(613) 541-5010 poste 6837
claire.chartrand@rmc.ca

Traduction
Bureau de la traduction, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Commentaire
Martin Shadwick

Mise en page
Bureau d'édition de la 17e Escadre
Défense nationale, Winnipeg, Canada

Conseiller en rédaction
Michael Boire

Comité consultatif

Président

Major-général Pierre Forgues, Commandant, Académie canadienne de la Défense (ACD)

Membres

David L. Bashow, Rédacteur en chef, Revue militaire canadienne (RMC)

Joel Sokolsky, Ph.D., Recteur du Collège militaire royal du Canada (CMRC)

Colonel Jim Cottingham, représentant du Chef d'état-major de la Force aérienne (CEMFA)

Capitaine de frégate Hughes Canuel, représentant du Chef d'état-major de la Force maritime (CEMFM)

Major Andrew Godefroy, représentant du Chef d'état-major - Stratégie terrestre

Brigadier-général Éric Tremblay, Commandant, Collège militaire royal du Canada (CMRC)

Colonel Bernd Horn, Chef d'état-major - Programmes d'instruction et d'éducation stratégiques (CEM PIES), Académie canadienne de la Défense (ACD)

Lieutenant-colonel Christopher Waters, Directeur, Centre de droit militaire des Forces canadiennes (CDMFC), Académie canadienne de la Défense (ACD)

Hanya Soliman, représentante du Chef du renseignement de la Défense (CRD)

Comité de lecture

Douglas Bland, Ph.D.
Major (à la retraite) Michael Boire
Major Sylvain Chalifour
Lieutenant-colonel (à la retraite) Douglas Delaney
Rocky J. Dwyer, Ph.D.
Lieutenant-colonel (à la retraite) Michael Goodspeed
Major John Grodzinski
David Hall, Ph.D.
Michael Hennessy, Ph.D.
Hamish Ion, Ph.D.
Philippe Lagassé
Lieutenant-colonel (à la retraite) David Last, Ph.D.
Chris Madsen, Ph.D.
Sean Maloney, Ph.D.
Brian McKercher, Ph.D.
Paul Mitchell, Ph.D.
Nezih Mrad, Ph.D.
Scot Robertson, Ph.D.
Stéphane Roussel, Ph.D.
Elinor Sloan, Ph.D.
Adjudant-chef C.J. Thibault
Colonel (à la retraite) Randall Wakelam

NOTE AUX LECTEURS ET LECTRICES

La Revue militaire canadienne étant bilingue, lorsqu'une citation originale a été traduite, le sigle [TCO] après l'appel de note, qui signifie "traduction de la citation originale", indique que le lecteur trouvera le texte original de la citation dans la version de la Revue rédigée dans l'autre langue officielle du Canada. Afin de faciliter la lecture, le masculin sert de genre neutre pour désigner aussi bien les femmes que les hommes.

LE COIN DU RÉDACTEUR EN CHEF

Vous tenez entre vos mains le numéro de l'été 2013 de la *Revue militaire canadienne*. Après un hiver long et tumultueux, suivi d'un printemps qui tardait grandement à se pointer le bout du nez dans l'Est du pays, le beau temps est enfin de la partie, comme en témoignent les fleurs qui poussent et l'odeur des barbecues. Cependant, on repassera pour la question réchauffement de la planète dans notre coin de pays…

Le présent numéro ne contient pas la section « Vaillance militaire » puisqu'il n'y a pas eu d'annonce officielle selon la *forme classique* réservée à l'attribution des décorations de la vaillance militaire ou de cérémonie de remise officielle à cet effet depuis la parution du dernier numéro. Cependant, nos lecteurs doivent être informés de l'annonce de la distinction officielle suivante, parue dans le CANFORGEN 052/13 du 26 mars 2013, qui se lit en partie comme suit : « Au nom de la reine, Son Excellence le gouverneur général a approuvé l'attribution de distinctions honorifiques nationales aux [trois] personnes méritantes suivantes : deux militaires du COMFOSCAN [Commandement – Forces d'opérations spéciales du Canada] ont reçu l'Étoile de la vaillance militaire […] », et un militaire du COMFOSCAN a reçu la Médaille de la vaillance militaire « pour leur contribution exceptionnelle en Afghanistan. Pour des raisons de sécurité et de nature opérationnelle, les noms et les citations des récipiendaires ne sont pas diffusés. » Nous sommes très fiers de vous.

Le présent numéro est encore une fois éclectique. Nous vous présentons d'abord trois articles qui traitent, d'une manière ou d'une autre, des opérations canadiennes en Afghanistan. Le major Bob Martyn, en sa qualité d'officier d'infanterie, mais aussi d'universitaire (à l'instar de tous les auteurs de la présente section), aborde l'épineuse question des leçons retenues à la lumière de l'expérience en Afghanistan et il s'interroge sur la voie que devraient suivre les Forces armées canadiennes, en particulier l'Armée canadienne, pour l'optimisation de la force en vue des opérations futures. Ensuite, le colonel Howard Coombs analyse l'expérience vécue en Afghanistan du point de vue de l'approche pangouvernementale. Il soutient que, bien qu'il y ait eu des tiraillements entre les intervenants militaires et civils, à la fin de la mission de combat, en juillet 2011, cette question était principalement chose du passé. L'alliance intergouvernementale avait gagné en maturité « […] et grandement facilité les effets nécessaires aux activités militaires en faisant le pont avec les résultats durables à long terme recherchés par les conseillers et les organismes en matière de développement et de politique afin d'habiliter le pays hôte – l'Afghanistan. » Ensuite, l'article de notre cher colonel Bernd Horn brise le rythme de façon inhabituelle puisque les lecteurs sont transportés au cœur d'une expérience de combat canadienne, ayant eu lieu en 2011, au cours de laquelle les forces d'opérations spéciales du Canada, travaillant en étroite collaboration avec la compagnie d'intervention provinciale – Kandahar, ont remporté une victoire décisive sur les insurgés de la région de Kandahar. Cet engagement nous a valu beaucoup d'éloges de la part du General David Patraeus, alors commandant de la FIAS.

Ensuite, le Captain Ryan Kristiansen de l'armée britannique jette un coup d'œil hypothétique à la décision que pourrait rendre la Cour internationale de justice (CIJ) dans un différend qui perdure et qui oppose en toute civilité le Canada et le Danemark, par ailleurs de grands alliés, au sujet de qui exercera la souveraineté sur un minuscule îlot inhabité du Grand Nord. L'île Hans pourrait très bien représenter « La Souris qui rugissait » dans le contexte des revendications territoriales arbitraires.

L'article du Captain Kristiansen est suivi de l'article de l'aumônier des Forces armées canadiennes Claude Pigeon qui aborde la spiritualité en tant qu'élément contribuant à la résilience des membres des Forces armées canadiennes. Son analyse est faite dans le contexte du pèlerinage à Lourdes, en France, en 2012. Pigeon affirme que les pèlerinages constituent des « […] lieux d'expérience religieuse et spirituelle forte, en marge des magistères, c'est-à-dire de l'enseignement de la vérité officielle dispensé par un évêque ou un pape. L'inédit de l'article réside sans doute dans le fait que la réflexion repose sur une information de première main concernant une expérience vécue par des militaires en service actif qui doivent composer de manière unique avec les questions existentielles soulevées dans des situations telles que les guerres, les conflits armés et le vécu de la terreur et de la violence. »

L'article de Maxime Rondeau et de Lisa Tanguay, qui enseignent à la Division du perfectionnement professionnel des militaires du rang de l'École de leadership et de recrues des Forces canadiennes, porte sur le type d'éducation qui serait à la fois nécessaire et envisageable pour les militaires du rang. Enfin, l'article concernant l'approche pangouvernementale du Dominion du Canada face à la Rébellion de la rivière Rouge d'octobre 1869 conclut cette section des principaux articles sur une note historique. Le major David Grebstad, un officier d'artillerie, soutient qu'à cette époque, au cours des onze mois qui ont suivi, « […] le gouvernement du jeune Dominion dirigé par John A. Macdonald a recouru à une approche pangouvernementale globale pour atteindre son objectif politique [l'acquisition de ce qui est maintenant l'Ouest canadien]. »

Le présent numéro contient deux lettres d'opinion très différentes qui sauront sans doute susciter l'intérêt de nos lecteurs. La première lettre vient d'un ancien membre des Forces armées canadiennes, le colonel (à la retraite) Richard St. John, qui réfute l'affirmation du professeur Byers (vol. 13, nº 1) selon laquelle « […] depuis 2006, la FINUL [Force intérimaire des Nations Unies au Liban] a réussi à empêcher la reprise des hostilités ouvertes entre Israël et le Hezbollah. » Ancien officier de la Branche des services du renseignement et attaché de défense du Canada en Israël, M. St. John croit que « [l]a dissuasion mutuelle – une peur considérable – a empêché le déclenchement d'une autre guerre, et non la présence ou les activités de la FINUL. » La deuxième lettre s'inscrit dans le cadre du mandat de la *Revue militaire canadienne* de donner la parole aux jeunes militaires doués ayant de bonnes idées. À cet effet, le lieutenant Nicholas Kaempffer, un officier d'artillerie, tente de « […] mettre en lumière de quelle façon l'innovation technologique qu'est *Google Earth* est en train de révolutionner l'accès du grand public à l'information géographique […] qui étaient [données satellites spécialisées] auparavant du ressort exclusif des États » et que cela « a bien servi les insurgés; [car] il s'agit là d'un effet imprévu du transfert de l'information du domaine de l'État au domaine public. »

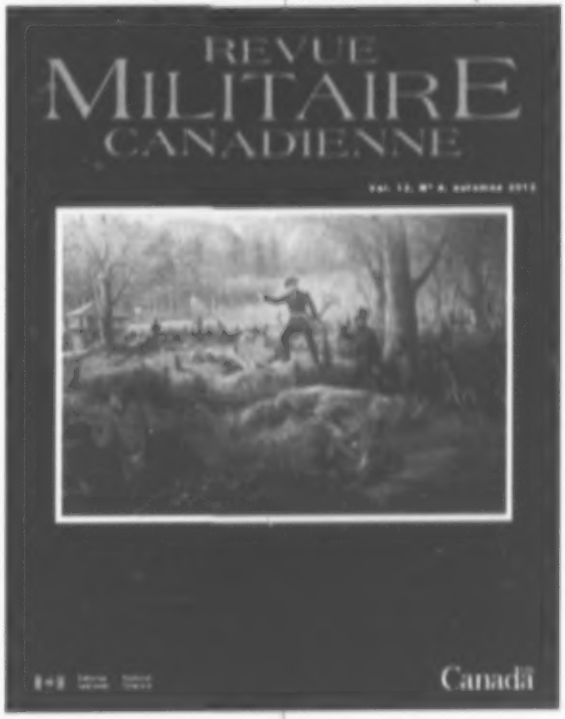
Enfin, la lettre d'opinion de Martin Shadwick fait réfléchir à la raison pour laquelle l'Aviation royale canadienne devrait sérieusement songer à élargir sa flotte d'avions de transport stratégique grâce à l'acquisition, le plus rapidement possible, d'un cinquième avion de transport stratégique C17A Globemaster III. À la toute fin du numéro, nos lecteurs trouveront une vaste gamme d'études critiques de livres sur différents sujets, ainsi que bon nombre de critiques de livres qui pourraient leur donner des idées de lecture pour la période estivale.

À la prochaine.

David L. Bashow
Rédacteur en chef
Revue militaire canadienne

LETTRE À LA RÉDACTION

J'ai lu avec intérêt l'article intitulé « La conférence Web au profit de la prestation à distance du Programme de commandement et d'état-major interarmées » (vol. 12, nº 4) [PCEMI]. L'auteur y soutient que l'intégration d'un « outil de conférence Web » permettra la tenue d'activités d'apprentissage synchrones (où tous les participants sont en ligne en même temps) qui « ne [manqueront] pas d'enrichir l'expérience des stagiaires » dans le cadre de « la prestation d'un cours à distance du PCEMI ». Je vous écris donc pour exposer mon point de vue, sur la base de mon expérience comme membre de l'équipe qui a conçu et géré, de 2003 à 2009, les ébauches et la première version de l'apprentissage à distance (AD) du PCEMI. Je compte vous entretenir de deux points : 1) la décision d'avoir recours à des techniques d'apprentissage en groupe asynchrones (participants en ligne à différents moments) plutôt que synchrones pour l'AD PCEMI, et 2) l'affirmation dans l'article selon laquelle les ateliers d'apprentissage en personne constituent des « pratiques exemplaires » pédagogiques plus efficaces que d'autres types d'apprentissage en groupe.



Quand nous avons élaboré le volet AD du PCEMI, nous avons convenu des deux hypothèses de base suivantes : 1) les activités d'apprentissage individuel devaient pouvoir se dérouler à tout endroit qui convient à l'apprenant, et non pas se limiter à une prestation en résidence, et 2) les activités d'apprentissage en groupe pouvaient être soit synchrones, soit asynchrones, mais devaient être conçues avec soin pour atteindre le maximum d'efficacité. Notre choix s'est donc porté sur la méthode des ateliers face à face synchrones pour les deux parties du cours données en résidence, qui permettent aux stagiaires de se côtoyer pendant les deux premiers jours du cours et suscitent « un sentiment de communauté et d'appartenance », et pour les deux dernières semaines, dans le but de procéder à des discussions en petits groupes, à des études de cas et à des ateliers renvoyant aux activités d'apprentissage menées en cours d'année, ainsi que des exercices sur le processus de planification opérationnelle. Les activités menées en résidence, qui visaient à bâtir l'esprit d'équipe, et les activités d'apprentissage menées pendant l'année ont été délaissées il y a environ quatre ans. La partie en résidence se résume donc dorénavant aux deux dernières semaines du cours et est largement axée sur le processus de planification opérationnelle. Pour ce qui est du volet AD du PCEMI, nous avons envisagé la méthode des ateliers synchrones basée sur la technologie du moment : la vidéoconférence. Même si cette technologie n'était pas aussi perfectionnée que ce dont nous disposons aujourd'hui, elle aurait permis de tenir des ateliers face à face. Notre choix de la méthode d'apprentissage de groupe asynchrone a été fondé, non pas sur le manque de capacité technique, mais sur l'impossibilité de fonctionner en mode synchrone. Nos apprenants se trouvant littéralement partout dans le monde, dont certains en déploiement et dotés d'un accès très limité à Internet, nous n'étions pas en mesure d'établir un horaire ni de compter sur les connexions indispensables à la tenue d'activités synchrones. C'est ainsi que nous nous sommes tournés vers les activités asynchrones.

L'efficacité des activités asynchrones ne soulevait aucune inquiétude chez nous, car nous avions passé en revue la documentation alors disponible et confirmé qu'elle équivalait à celle des activités synchrones. En outre, nous convenions que l'apprentissage face à face conventionnel ne constituait pas nécessairement une « pratique exemplaire » parce que, comme le précise l'article, il est possible d'ériger une « éducation à distance…véritablement efficace » en s'inspirant des principes de base de l'apprentissage. Ces principes ont d'ailleurs été confirmés dans un rapport préliminaire récemment publié à l'Université Queen's sur la virtualisation et l'apprentissage en ligne et fondé sur un examen exhaustif des écrits sur le sujet (voir http://www.queensu.ca/saptf/?page_id=864). Il y est également question de nombreux moyens novateurs d'assurer l'apprentissage par l'action qui favorisent différents styles d'apprentissage et qui peuvent s'avérer des plus efficaces.

Les résultats ainsi obtenus recoupaient l'expérience des membres de notre équipe, à savoir des officiers supérieurs et des universitaires ayant enseigné au Collège des Forces canadiennes (CFC) et à l'université pendant des années. Leur expérience avait démontré que même si les ateliers face à face menés au CFC pouvaient assurer un apprentissage fort efficace, ils n'étaient pas infaillibles, surtout quand la conception laisse à désirer ou quand les experts n'assistent pas à la discussion. Certains ateliers moins réussis ont été qualifiés de « mise en commun d'ignorance », où les stagiaires s'appuyaient sur « leur instinct et leur expérience » au lieu de chercher à apprivoiser de nouvelles idées et à mettre en pratique la pensée critique.

À mon avis, il faut élaborer avec soin tout apprentissage supérieur, ce qui englobe l'AD PCEMI, pour obtenir les résultats recherchés plutôt que de simplement reproduire ce qui se fait en résidence. La conception doit être adaptée aux différents besoins des apprenants. La nouvelle technologie a beau permettre les formes traditionnelles d'enseignement comme l'exposé et l'atelier face à face, elle s'en éloigne de plus en plus pour faire place à des méthodes d'apprentissage plus efficaces, tant en résidence qu'à distance. La technologie peut s'avérer un complément utile à la réalisation des objectifs d'apprentissage, mais elle ne saurait constituer la principale raison d'amorcer un changement.

Allan English, Ph.D.
Professeur agrégé
Département d'histoire
Université Queen's

DÉSAPPRENDRE LA GUERRE EN AFGHANISTAN

par Bob Martyn

Le climat de paix que nous croyons vivre n'est qu'un intermède avant un autre cycle de conflit. [TCO]

Robert Kaplan, *The Coming Anarchy*, 2000[1]

Introduction

En rétrospective, les propos de M. Robert Kaplan, correspondant à l'étranger et journaliste américain reconnu, qui ont été publiés au moment où les Forces armées canadiennes (FAC) mettaient fin progressivement à l'opération la plus importante dans les Balkans, plus précisément en Bosnie et au Kosovo, avant de se rendre en Afghanistan, ont réellement été avant-coureurs de ce que l'on a vécu par la suite. À l'heure actuelle, alors que les pays occidentaux pensent à la suite des opérations de combat en Iraq et en Afghanistan, des questions surviennent sur la reconstitution de nos forces militaires. Il ne s'agit pas précisément d'une nouvelle pratique : en temps de paix, les armées doivent traditionnellement composer avec des restrictions budgétaires et des réductions des effectifs, les sociétés se « démilitarisent » étant donné que les citoyens revendiquent les « dividendes de la paix » difficiles à atteindre, et les leaders militaires ainsi que les penseurs stratégiques réfléchissent sur les leçons à tirer du conflit afin de trouver la voie à suivre. Il est facile d'en constater les manifestations au Canada, où les reportages médiatiques sur le domaine militaire se font de plus en plus rares, à l'exception des critiques à l'endroit du gouvernement au sujet de l'acquisition d'aéronefs et de navires, ou de certaines allégations concernant Anciens combattants. Alors, qu'est-ce qui attend les Forces armées canadiennes? La situation économique et la politique gouvernementale dicteront bon nombre de nos décisions, mais nous devrons tout de même faire certains choix. Le présent article suggère une voie à suivre dans laquelle nous ne serons pas trop restreints par nos expériences en Afghanistan.

Dans plusieurs revues militaires et sites Web américains, on se questionne sans cesse à savoir si l'on doit mettre l'accent sur une force optimisée en vue de la contreinsurrection (COIN) ou axée sur les compétences de combat conventionnelles et traditionnelles. En raison du nombre important d'anciens combattants des FAC qui ont servi en Afghanistan, ce débat trouve écho chez nos voisins du sud. L'article de M. Andrew J. Bacevich, professeur en relations internationales de l'Université de Boston, intitulé « The Petraeus Doctrine », dans lequel l'auteur décrit le point de vue des deux camps qu'il désigne comme les « militants » et les « conservateurs »[2], a été l'élément déclencheur. En termes simples, les militants croient que le plus grand danger est causé par l'instabilité politique à l'étranger, et non par une menace militaire donnée. Ainsi, l'ingénierie sociale donne à croire que l'établissement de démocraties de type occidental constitue la clé pour apaiser les populations étrangères indisciplinées. À l'inverse, les conservateurs, bien qu'ils acceptent le fait que les zones non gouvernées posent

Le major Bob Martyn, CD, Ph. D., *est un officier d'infanterie de la Réserve. Il a été en déploiement durant un an dans le cadre de missions de la Roto 1 de l'ONU en Bosnie et au Kosovo et a vécu une affectation de dix mois en Afghanistan. À titre d'universitaire civil, le major Martyn est associé à l'Institut canadien de recherche sur la santé des militaires et des vétérans et au Centre for International and Defence Policy, tous deux situés à l'Université Queen's, à Kingston.*

problème, sont d'avis que la réorganisation de la force militaire en une force policière enliserait tout simplement l'Amérique dans une génération de guerres sans issue, au lieu de se préparer à faire face à des menaces conventionnelles continues, notamment celles provenant potentiellement de la Corée du Nord, de l'Iraq ou de la Chine.

Nous reconnaissons que cet article mettra presque entièrement l'accent sur la composante (les éléments) terrestre(s). Cela s'explique naturellement par le fait que l'Armée de terre est la principale intéressée lorsque l'on songe au débat entre les opérations de COIN en cours et les guerres conventionnelles, alors que la Force aérienne poursuit son combat lié aux aéronefs F-35 et que la Marine est aux prises avec la Stratégie nationale d'approvisionnement en matière de construction navale – deux dossiers optimisés d'une certaine façon pour les conflits conventionnels. En plus de ces questions d'approvisionnement, les opérations de combat de ces deux armées dans le cadre de l'opération *Mobile* en Libye sont la preuve du maintien de l'accent sur la guerre conventionnelle[3]. Ainsi, après ce préambule, jetons un coup d'œil sur notre expérience en Afghanistan. La situation est peu reluisante.

L'Afghanistan

L'Afghanistan a presque toujours été en conflit. Comme bon nombre d'entre nous le savons, les Afghans sont des gens fiers et durs. Pendant des siècles, leur territoire s'est avéré d'une importance géostratégique, situé à cheval sur les routes commerciales et migratoires entre la Perse, la Chine et l'Inde. Aujourd'hui, il s'étend entre l'Iran et le Pakistan et comprend un oléoduc potentiellement rentable dans la région de la mer Caspienne qui se rend jusqu'à la mer d'Oman[4]. Le peuple afghan a posé problème pour bon nombre de puissants empires, notamment celui d'Alexandre le Grand en 300 avant Jésus-Christ, l'Empire britannique dans le cadre de plusieurs guerres anglo-afghanes entre 1839 et 1919, et l'Union soviétique entre 1979 et 1989.

Le combat le plus récent en Afghanistan a débuté en octobre 2001 dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*. La mission a été fructueuse au début puisque les talibans ont été chassés de Kaboul et de la plupart des autres villes d'importance, bien que les leaders d'Al-Qaida et des talibans se soient enfuis au Pakistan – une situation récurrente. Néanmoins, de nombreux observateurs ont rejeté le rôle important qu'a joué l'Alliance du Nord afghane dans la campagne et ont souligné que le recours aux Forces d'opérations spéciales et aux munitions de précision de l'aviation a modifié la nature de la guerre[5]. Bien que l'Iraq et l'Afghanistan aient été témoins, pour la première fois, de l'arrivée massive de forces d'opérations spéciales qui devaient repérer des objectifs de grande importance et « chasser les missiles Scud », la tactique ne s'est pas révélée être la révolution menant à la victoire promise par ses partisans.

En raison de l'absence de mandat de l'ONU pour intervenir en Iraq, et peut-être aussi parce qu'il croyait que le renseignement américain sur le programme d'armes de destruction massive (ADM) était quelque peu circonstanciel, le gouvernement Chrétien a choisi de se concentrer sur l'Afghanistan[6]. La mission qui, au départ, consistait à assurer la sécurité à Kaboul et dans les environs, dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom* menée par les Américains ou de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) menée par l'OTAN, a largement évolué de façon à viser l'ensemble du pays[7].

Les forces conventionnelles canadiennes sont arrivées en Afghanistan en 2002 sous l'égide de l'Accord de Bonn sanctionné par les Nations Unies afin d'assurer la sécurité en vue de remettre en place un gouvernement afghan. Durant les années suivantes, les FAC se sont davantage concentrées sur la situation au sud de Kaboul, dans la zone de combat la plus importante de la province de Kandahar.

Dans le cadre de ce processus, selon les membres du Comité permanent de la défense nationale au Parlement, « [l]a Force opérationnelle interarmées en Afghanistan [FOI (Afg)] est la formation la plus apte au combat, la mieux entraînée, la mieux équipée et la mieux dirigée du genre à jamais avoir été déployée par le Canada. Son intervention a été pertinente sur le plan stratégique, efficace sur le plan opérationnel et déterminante sur le plan tactique ». Il ne fait aucun doute qu'au premier coup d'œil, il n'y a pas vraiment matière à argumenter; les troupes canadiennes ont prouvé qu'elles pouvaient réaliser toutes les tâches qui leur étaient confiées et combattre avec honneur et distinction.

Des militaires soviétiques se déplaçant en convoi saluent la foule après leur arrivée à Kaboul, en provenance de Jalalabad, ville située plus à l'est, dans le cadre du retrait des troupes soviétiques d'Afghanistan, le 15 mai 1988.

L'engagement du Canada a compris le déploiement d'équipes de commandement au niveau de la brigade et de groupements tactiques d'infanterie, appuyés avec compétence par d'autres armes de combat, des services de soutien en matière de logistique et de renseignement et divers intervenants centraux. La Force aérienne a continuellement fourni des aéronefs stratégiques et tactiques à voilure fixe et des aéronefs de patrouille à long rayon d'action (APLRA) maritimes. Par la suite, elle a fourni des aéronefs à voilure tournante et des véhicules aériens sans pilote (UAV), alors que la Marine a participé au combat en effectuant principalement des patrouilles dans le golfe Persique[8]. Pour la majorité des membres de la Marine et une grande partie des

membres de la Force aérienne, la guerre en Afghanistan était essentiellement « une guerre de routine ».

Les rôles de combat habituels de l'Armée de terre se sont accrus pour comprendre des tâches notamment liées à l'Équipe consultative stratégique – Afghanistan (ECS-A) et à l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar (EPRK). L'ECS-A comptait principalement des officiers militaires qui offraient des conseils politiques sur des sujets tels que l'éducation, la justice et les droits des femmes. Simultanément, l'EPRK visait à faciliter la reconstruction des infrastructures locales au service des citoyens afghans. Il s'agissait de deux tâches essentielles pour contrer une telle instabilité politique. Cependant, était-ce un rôle militaire? Le Canada a depuis longtemps la réputation de favoriser le développement des démocraties étrangères et de les conseiller, principalement par l'entremise du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) ainsi que du Centre international des droits de la personne et du développement dramatique (CIDPDD), récemment dissout[9].

Un soldat russe portant une guirlande serre la main d'un soldat afghan qui a grimpé sur le char d'assaut afin de souhaiter la bienvenue à plus de 1 000 soldats russes de retour de la ville de Jalalabad, à l'est, dans le cadre du retrait des troupes, qui a débuté le 15 mai 1988.

Au cours de la guerre, le Canada a constamment « rehaussé les standards » en matière de troupes et d'équipement. Il a même accéléré l'acquisition imprévue de chars Leopard 2 pour que ces derniers puissent être aptes au combat en 2006[10]. De façon ferme, nous avons reconnu que nous souhaitions donner un visage afghan aux opérations et nous avons mis l'accent sur l'instruction, la reconstruction et la démocratie. Cependant, les tribus afghanes et les talibans avaient autre chose en tête. Par exemple, un aîné d'un village a souligné que le fait de fournir des armes au peuple afghan pour que ce dernier puisse assurer sa propre sécurité n'était pas une idée nouvelle : « Nous avons tenté cette approche durant l'occupation russe [...] et lorsque nous avons armé les gens, ils ont joint le camp des insurgés[11]. » [TCO]

Un char Leopard 2 en mouvement.

Le Canada a pu exécuter ses missions de la meilleure façon possible vu que ses troupes étaient adéquatement formées en vue de la complexité de la guerre conventionnelle et qu'elles avaient participé à des combats toutes armes dans le cadre d'exercices de grande envergure au Canada, aux États-Unis et en Allemagne. Nos leaders ont acquis des compétences théoriques supérieures au Collège des Forces canadiennes ou à l'occasion d'échanges dans des collèges militaires alliés, qui avaient tous le même objectif : « Se préparer au monde connu par l'instruction, et à l'inconnu par l'éducation. » Ces compétences fondamentales ont été consolidées dans le cadre de récents déploiements de bon nombre de nos troupes dans les Balkans – la Croatie, la Bosnie et le Kosovo – qui nous ont permis de tirer de rudes leçons. Dans l'ensemble, le Canada a mis sur pied une équipe de combat efficace. Cependant, le cœur du problème réside dans la deuxième phrase du Comité permanent de la défense nationale, citée précédemment, qui indique que l'intervention s'est avérée « pertinente sur le plan stratégique, efficace sur le plan opérationnel et déterminante sur le plan tactique ». Durant la majeure partie de la guerre, une partie du problème auquel était confrontée l'Alliance était d'aller de l'avant malgré une stratégie mal définie.

Une stratégie incohérente

En 2001-2002, tout juste après les attaques terroristes du 11 septembre, il était facile de définir des objectifs simples en matière de politique. Cependant, il est rapidement devenu évident que les leaders politiques occidentaux, en particulier les gouvernements de Bush et de Blair, ne comprenaient pas la nature de la guerre et que, par conséquent, ils ne pouvaient pas se rendre compte de la relation réciproque, interactive et souvent imprévisible entre la guerre et la politique[12].

Les politiques officielles canadiennes relatives au développement faisaient régulièrement l'objet de critiques de la part d'organisations non gouvernementales (ONG) et de bureaucrates. Bien que ces groupes ou personnes soient en faveur des droits de la personne et de la démocratie, leur résistance est causée par l'association négative constante entre la promotion de la démocratie et l'interventionnisme américain[13]. En d'autres termes, la tendance du MAECI et de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) à afficher peu de valeur concrète semble résulter d'un simple antiaméricanisme – les valeurs transmises en grande pompe aux étudiants universitaires de première année qui se donnent le mot pour « se rebeller » uniformément. Le défi du MAECI en est un lié à la crédibilité. En effet, on doit se fier à des jeunes de 26 ans qui viennent d'obtenir leur doctorat, qui n'ont aucune expérience de vie et qui ne savent rien des déploiements à l'étranger[14]. Il faut toutefois reconnaître que cette généralisation ne s'applique pas à l'ensemble du personnel du MAECI qui a été envoyé en déploiement. Le regretté Glyn Berry, par exemple, faisait partie d'un groupe de politiciens tenus en haute estime qui a contribué à la mission. Le mécontentement concernant l'absence d'objectifs politiques solides et réalisables n'a fait qu'accroître la frustration liée à l'héritage transmis par Lester Pearson. Il ne s'agit pas d'un problème uniquement canadien. C'est précisément ce manque d'orientation stratégique qui a contribué ultérieurement à la démission du General Stanley McChrystal de l'armée américaine à titre de commandant de la FIAS, à la suite de la diffusion de ses propos désobligeants envers les représentants politiques supérieurs américains, y compris le président, dans le magasine *Rolling Stone*[15].

> Bien que le General McChrystal et son personnel assument incontestablement le commandement de tous les aspects militaires de la guerre, il n'existe aucun poste équivalent sur le plan diplomatique ou politique. Au lieu de cela, un ensemble de dirigeants administratifs s'affrontent pour obtenir le dossier de l'Afghanistan [...] Cette incohérence diplomatique a effectivement [...] gêné les efforts visant à mettre sur pied un gouvernement stable et crédible en Afghanistan[16]. [TCO]

> D'un point de vue militaire, plusieurs gouvernements s'efforcent de rédiger une doctrine sur cette « nouvelle » forme de guerre : le Canada a rédigé la publication *BGL-323-004/FP-004, Opérations de contre-insurrection*; les États-Unis, le *U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual*; et le Royaume-Uni, la *Joint Doc Pub 3-40 Security and Stabilization*. Tous ces documents comprennent généralement des chapitres sur la gouvernance, la dimension sociale, l'analyse culturelle ainsi que la construction d'écoles et de puits. M. Hew Strachan, de l'Université Oxford, souligne que ces documents ne sont pas tant de la doctrine qu'un effort de coopération entre les autres ministères que celui de la Défense ainsi que le pays hôte afin de mettre en œuvre les objectifs opérationnels[17]. [TCO]

L'un des principaux problèmes liés à la rédaction de ces manuels de doctrine – et il s'agit du nœud de l'affaire – c'est que, régulièrement, des conflits non pertinents y sont cités, particulièrement celui des Britanniques en Malaisie et celui des Français en Algérie. Bien qu'il y ait sûrement de la matière à exploiter, ces campagnes concernaient des conflits dont les principaux enjeux n'existent plus. De nos jours, il est improbable que les FAC interviennent au nom d'une puissance impériale dans une guerre de décolonisation contre des insurgés qui cherchent à obtenir leur indépendance, que ce soit en Afghanistan ou dans le cadre de tout autre conflit auquel participent des pays occidentaux. Plusieurs autres conflits cités par les auteurs étaient fondés sur des idéologies dans le contexte du système international bipolaire de la guerre froide. Encore une fois, il s'agit d'une époque révolue.

L'absence d'une doctrine cohérente a été largement compensée par un ensemble d'expressions accrocheuses et d'extraits de politique, notamment « l'apprentissage organisationnel » de M. John Nagl, expert en contre-insurrection (COIN), ou l'expression « viser le mécontentement » de M. Galula. La situation était devenue à ce point incontrôlable que dans un quartier général régional, un officier d'état-major désinvolte distribuait des cartes sur lesquelles étaient indiquées différentes phrases accrocheuses et expressions à la mode. Lorsque ces expressions étaient utilisées dans le cadre de briefings ou de présentations PowerPoint, les militaires biffaient les expressions. Le jeu se terminait lorsqu'un officier enthousiaste murmurait « bingo » un peu trop fort...[18]

Étant donné que la majorité de la doctrine occidentale était fondée sur les mêmes exemples peu nombreux, l'accent mis sur les programmes visant « le cœur et l'esprit » a parfaitement cadré avec la vague de théoriciens de la COIN du moment – dont Petreaus, Nagl et Killcullen[19]. Le fait que ces exemples ne concernaient pas des domaines de responsabilité militaire était ignoré ouvertement. Bien que les expressions « pangouvernemental » et « 3D – diplomatie, défense et développement » soient très accrocheuses, elles avaient besoin d'être soutenues par une stratégie globale. Plusieurs analyses après action ont révélé cette lacune stratégique. « De 2006 à 2009, l'absence d'une stratégie politique internationale cohérente et claire relative à la situation en Afghanistan a malheureusement entraîné ce que la critique a décrit comme une série de campagnes nationales à l'échelle locale en Afghanistan[20]. » [TCO] Le US Navy SEAL (à la retraite) Reed Kitchen note également ce qui suit :

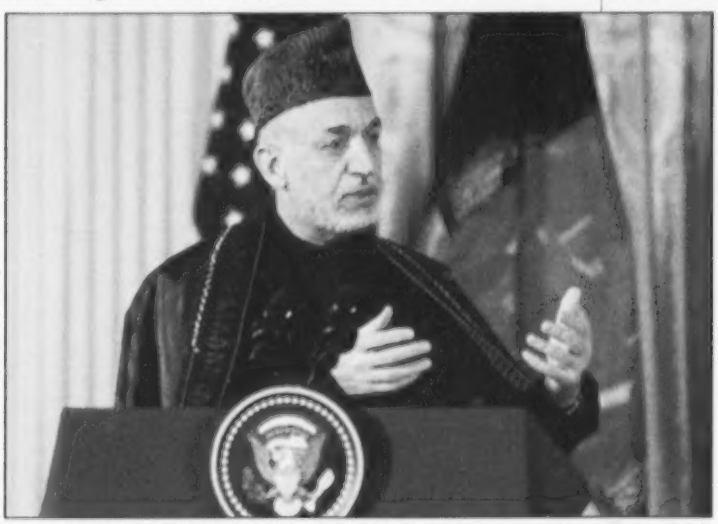
> [...] j'étudiais de près notre ennemi, et j'ai été témoin d'un soulèvement qui se déroulait de la meilleure façon qui soit. J'enviais presque la singularité de son objectif et sa capacité de réussir là où nous échouions [...] Il n'y a probablement pas un seul Taliban qui ne sait pas pourquoi il se bat, alors qu'il est probable que des forces américaines en Afghanistan soient incapables d'expliquer l'état final de notre intervention[21]. [TCO]

Tout n'était pas si déprimant, mais cela semblait souvent relever davantage du hasard que de l'intelligence stratégique. Le US Marine Corps, par exemple, était particulièrement compétent en matière de COIN en Iraq, dans la province d'Al-Anbâr. En se basant sur l'instruction préalable des Marines et la façon dont ils l'ont mise en application en Iraq, il est évident que « [...] les Marines n'ont pas opté pour la COIN parce que le concept les enchantait, mais plutôt parce qu'il n'y avait pas d'autre solution pertinente[22]. » [TCO] Cependant, en l'absence d'un état final clair défini par la victoire, les politiciens et certains de nos propres leaders supérieurs se sont fiés aux paramètres liés à la construction d'école, aux soins de santé et à l'éducation. L'absence d'une société stable et pacifique prouve l'utilité discutable de tels paramètres.

L'avenir de l'Afghanistan

Nous avons consenti tellement d'efforts envers le gouvernement Karzaï en présumant à tort que le gouvernement de Kaboul dirigeait les villages que ces efforts ont été vains. Les récentes déclarations médiatiques du président concernant les

négociations inéquitables des Américains avec les talibans sonnent tout simplement faux, car le président tente d'accroître son pouvoir et de conserver le soutien occidental le plus longtemps possible. Cela deviendra d'autant plus évident à l'approche des élections nationales en Afghanistan en avril 2014, qui coïncideront également avec le retrait final de la FIAS.



Reuters RTR3CC14 par Larry Downing

Le président afghan Karzaï prend la parole lors d'une conférence de presse conjointe à la Maison Blanche à Washington, le 11 janvier 2013.

La situation s'aggravera inévitablement. En effet, malgré les plaidoyers de M. Karzaï ou de son successeur, l'Afghanistan ne dispose tout simplement pas des ressources économiques nécessaires pour pallier la réduction de l'aide et des dépenses militaires occidentales. Nous avons mis sur pied une armée afghane composée de 13 000 véhicules et qui nécessite des conducteurs, des mécaniciens, des pièces et du carburant. De plus, nous fournissons plus de 31 000 ordinateurs à une armée dont les membres sont analphabètes fonctionnels et offrons de la formation élémentaire en informatique à seulement 2 000 opérateurs[25]. L'écart entre les besoins et la capacité a largement été comblé par des entrepreneurs. Bien que cela présente un avantage financier pour des militaires de différents pays ayant récemment pris leur retraite, il ne s'agit pas d'une solution à long terme pour tout gouvernement afghan qui prendra la relève.

Contrairement à la situation en Iraq, où la plupart des gens ont condamné l'occupation par la coalition dès le départ, un nombre important d'Afghans ont accepté la présence de la coalition, malgré le fait qu'il soit extrêmement difficile de convaincre une population locale de se ranger du côté des étrangers quand cela va à l'encontre de sa propre culture. Cependant, une série d'incidents, notamment le fait que des exemplaires du Coran aient été brûlés, que des soldats américains aient profané des cadavres talibans, que des civils aient subi de nombreux dommages collatéraux et, plus important encore, que le US Staff Sergeant Bales ait été accusé du meurtre de 16 civils afghans, ont contribué à briser définitivement la confiance de la population[24]. En fait, nous ignorions la « première loi » de la COIN selon M. David Galula : « Le soutien de la population est aussi vital pour les loyalistes que pour l'insurgé. »[25]

Le retrait des troupes de la coalition façonne actuellement l'ensemble de la pensée militaire/politique en Afghanistan; personne ne négocie sérieusement, et tout le monde tente d'optimiser son état final. Pour avoir une toute petite chance d'ajouter de la valeur, la mission d'instruction en Afghanistan devrait se poursuivre pendant au moins cinq ans, de même que la coopération en matière de sécurité, mais cette possibilité devient de moins en moins probable chaque semaine. Le nombre de frappes américaines antitalibanes s'est rapidement accru, allant jusqu'à 110 attaques par jour en juin 2012 – le nombre le plus élevé depuis le début de la guerre. En revanche, les compétences et la fiabilité de la Force de sécurité nationale afghane (FSNA) s'amenuisent. Alors que la FSNA prend davantage la tête des opérations et que son taux de pertes croît proportionnellement, le moral des troupes diminue. Cela s'ajoute à son nombre déjà très élevé de désertions, à un tel point qu' « […] habituellement, ces taux d'attrition élevés gonflent en raison d'épidémies, et ces chiffres dépassent largement le nombre de nouvelles recrues[26]. »[TCO] Malheureusement, le reste des troupes éveille la méfiance à l'occasion étant donné que récemment, on prétendait que 20 pour 100 des pertes américaines étaient attribuables à la « traîtrise » de la FSNA[27].

Nous quittons l'Afghanistan comme nous l'avons trouvé, c'est-à-dire l'un des pays les plus dévastés par la pauvreté, la corruption, la drogue et la violence. L'Afghanistan demeure un narco-État exclu dont la production d'opium représente la part du lion du marché mondial. En 2011, par exemple, la production a augmenté de 61 pour 100, ce qui correspond à plus de 6 400 tonnes. La somme de 1,4 milliard de dollars que rapporte ce trafic permet de soutenir les talibans et les seigneurs de guerre, et le gouvernement ne peut tout simplement pas investir une telle somme dans ses forces de sécurité[28]. M. Karzaï a refusé le projet d'éradication du pavot en raison de préoccupations environnementales. Dans le cadre d'une enquête sur la corruption, seules la Somalie et la Corée du Nord ont obtenu un résultat inférieur à celui de l'Afghanistan, et ce dernier a obtenu seulement 8 points sur un total de 1 000, selon Transparency International. Un total de 23 pour 100 du PIB de l'Afghanistan est versé en pots-de-vin[29]. Cette année, une brigade des stupéfiants russe a lancé un coup de filet qui a permis de récupérer près de 21 tonnes d'héroïne et de morphine dans une province frontalière afghane[30]. Cela représente l'équivalent de la production de toxiques majeurs pour une année, trouvée au cours d'une seule opération, ce qui laisse présager que la situation s'envenime. Dans une société rongée par une telle pauvreté et une telle corruption, nos efforts d'édification d'une nation n'ont réussi au mieux qu'à créer une culture de droit et de dépendance. Il est difficile de mettre en place une saine économie dans ce contexte.

Alors, qu'adviendra-t-il de l'Afghanistan? En termes simples, tant que les talibans peuvent se réfugier au Pakistan – ou ailleurs – nous ne pouvons remporter la victoire, et ils le savent, que nous l'admettions ou pas. Il ne semble y avoir aucune stratégie menant à la fin du conflit, à l'exception de celle visant à « ne pas perdre trop rapidement ». Nous nous dirons que nous leur avons fourni les outils nécessaires pour réussir grâce à nos programmes d'instruction et de mentorat, mais l'issue de la guerre est dans une impasse, et tout le monde ne cherche qu'à agir dans son propre intérêt.

En effet, aux yeux du Canada et de l'alliance occidentale, nous avons perdu. Ce n'est pas plaisant à entendre en pensant aux sacrifices consentis par nos troupes et nos familles ainsi qu'aux conséquences finales sur le peuple afghan que nous avons aidé, mais il n'y a vraiment aucune autre façon de le présenter. Les forces militaires disposent effectivement d'une mine de leçons retenues, ce qui fait que nous pourrions faire mieux la prochaine fois. Cependant, il y a une leçon que nous

n'avons pas retenue : nous nous souvenons peu du passé, particulièrement en ce qui concerne ce type de guerre. En 1969, M. Henry Kissinger a commenté la stratégie du General Westmoreland liée à la situation au Vietnam :

> Les Nord-viêtnamiens et les Viêt-congs, combattant pour leur propre pays, devaient simplement demeurer suffisamment puissants pour dominer la population après que les États-Unis se sont retirés de la guerre. Nous avons combattu dans le cadre d'une guerre militaire; nos ennemis ont combattu dans le cadre d'une guerre politique. Nous visions une attrition physique; nos ennemis visaient l'épuisement psychologique. Durant le processus, nous avons oublié l'une des maximes essentielles sur la guérilla : la guérilla gagne si elle ne perd pas; l'armée conventionnelle perd si elle ne gagne pas[51]. [TCO]

Comme le décrit Mme Celeste Ward, analyste de RAND, la situation est la suivante : « […] ce dont nous avons besoin, à des fins stratégiques, c'est de créer la perception que nous ne nous sommes pas enfuis[52]. » [TCO] Le présent article abordera maintenant la voie à suivre en énonçant certaines nécessités militaires dans le cadre des tendances mondiales, des perspectives canadiennes précises et certaines recommandations personnelles.

Tendances mondiales et projection sur les forces militaires

Utilité de la force 101 : les forces militaires et la guerre ont toujours été présentes – Thucydide, Machiavelle, Hobbes, *et al.* nous ont tous présenté ce concept. Le simple titre de cette revue suggère qu'il y aurait peu à dire sur ce sujet général. Malheureusement, il y a eu une vague récente d'ouvrages tels que celui du General Rupert Smith, intitulé *L'utilité de la force*, dans lequel il affirme que « [l]a guerre n'existe plus… la guerre en tant que bataille entre des hommes et des machines, la guerre comme évènement majeur et décisif d'un différend en matière de relations internationales, cette guerre n'existe plus. »[53] De telles batailles sont rares, je l'admets. En examinant les conflits au cours des 50 dernières années en Asie du Sud, en Amérique centrale, dans les Balkans et en Afrique, je peux comprendre qu'on soit tenté de rédiger un tel éloge funèbre. Cependant, j'ai le sentiment que ce concept est peut-être trop simpliste, sinon franchement prématuré. La dernière « vraie guerre », telle qu'elle est décrite dans l'ouvrage de M. Studs Terkel intitulé The Good War, n'était pas un événement régi par les règles du Marquis de Queensbury, qui se déroule loin des non-combattants, durant le jour, et qui s'arrête le temps d'une pause pour se rafraîchir… comme les citoyens de Dresde, de Londres ou de Hiroshima peuvent l'attester. Admettons que certaines caractéristiques, notamment le fait de combattre « de façon à minimiser les pertes, au lieu de combattre en usant de la force pour atteindre le but fixé, quel qu'en soit le prix », ont peut-être modifié l'accent, mais la conservation des troupes en vue de poursuivre le combat à un autre moment est loin d'être une prémisse novatrice[54]. Nous pouvons supposer que si nous étions impliqués dans un conflit dont les enjeux étaient très élevés, le General Smith serait obligé de rédiger une nouvelle version de son ouvrage, en gardant particulièrement un œil sur le monde impitoyable à l'extérieur de notre cour.

Prédire l'avenir est souvent une tâche douteuse – un fait pourtant évident pour les investisseurs des marchés boursiers et les professionnels du renseignement. Malgré cela, certaines tendances se dégagent, lesquelles pointent la voie à suivre avec un certain degré de certitude qui permettra de connaître le type de forces militaires dont le Canada a besoin. Par exemple, la croissance de la population, combinée aux pénuries potentielles de nourriture, d'eau et d'énergie, indique une croissance probable du nombre d'États en déroute et de l'instabilité. Avant de rayer les chars de combat principaux et les chasseurs de l'ordre de bataille, il ne faut toutefois pas oublier que d'ici 2030, il est probable qu'il n'y ait aucune puissance hégémonique autonome[55]. L'absence d'un équilibre stable de pouvoirs et de « forces policières internationales » entraînera vraisemblablement une ère de violence croissante.

Le terrorisme représente l'une des menaces contemporaines les plus évidentes, en particulier contre une société urbaine et axée sur la haute technologie. Bien qu'il s'agisse essentiellement d'une question d'application de la loi et d'ordre juridique, l'intervention en cas d'attaque terroriste importante constitue l'une des six missions principales des FAC[56]. Étant donné que cela présente un intérêt justifié pour le Commandement des Forces d'opérations spéciales du Canda (COMFOSCAN), en particulier la Force opérationnelle interarmées 2 (FOI2) et l'Unité interarmées d'intervention du Canada (UIIC), plutôt qu'une question générale concernant les FAC, le présent article n'approfondira pas ce sujet.

Il va sans dire que le monde est formé de pays hostiles qui comptent d'importantes forces militaires conventionnelles. L'Iran, par exemple, qui devient de plus en plus autocratique et belliqueux, possède le plus grand inventaire de missiles balistiques du Moyen-Orient, lequel ne cesse d'augmenter et de se perfectionner. En outre, la Corée du Nord dispose également d'une importante force militaire conventionnelle et celle-ci est bien positionnée pour mener des attaques limitées qui peuvent survenir avec peu d'avertissements, voire aucun, telles que le naufrage d'un navire de guerre sud-coréen en 2010 et le bombardement d'artillerie en direction d'une île sud-coréenne le long de la ligne de démarcation septentrionale. Par la suite, les forces nord-coréennes ont fait des progrès en matière d'armes de destruction massive et ont réussi à lancer un satellite et à effectuer un troisième essai nucléaire. De son côté, la Chine est devenue de plus en plus intransigeante dans le cadre de ses revendications territoriales maritimes. La modernisation importante de ses forces militaires favorise les mesures de dissuasion nucléaire ainsi que les capacités d'attaque stratégique et permet

Photo du MDN AR2008-1163-63 par le caporal-chef Bruno Turcotte

de renforcer sa capacité croissante liée à la projection de puissance[37]. Tel que le montre ce tableau détaillant la possession d'armes, il existe d'importantes forces militaires conventionnelles dans le monde; certaines d'entre elles sont activement anti-Occident, et d'autres détiennent une feuille de route douteuse en matière de stabilité.

	République populaire de Chine	Russie	Corée du Nord	Iran	Égypte
Chars de combat principaux	7 950	2 867	5 400	2 895	4 487
Artillerie (tractées, artillerie automotrice, LRM)	30 100	6 222	6 700	3 538	5 325
Véhicules de combat d'infanterie	18 700	10 720	2 580	1 500	9 646
Aéronefs militaires	2 743	4 274	1 667	1 858	863
Navires de guerre	224	972	708	408	221

Figure 1 : Armes conventionnelles actuelles. [38]

Auteur et Bureau d'édition de la 17e Escadre, Winnipeg

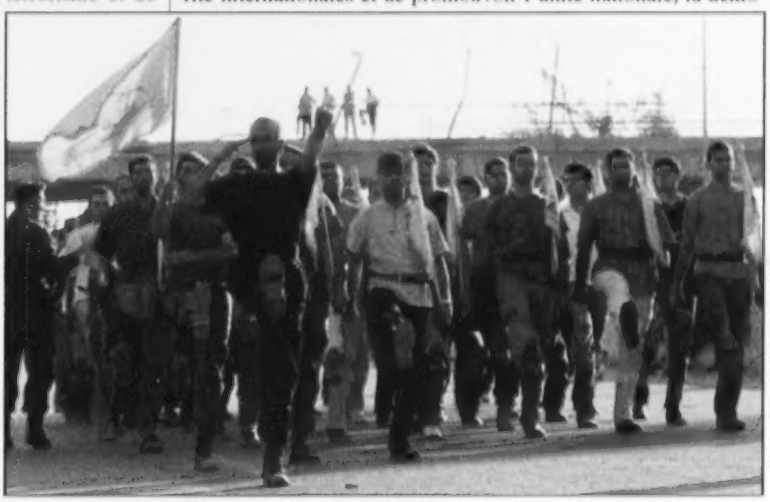
Comme les Américains l'ont indiqué dans leur plus récent *Quadrennial Defence Review*, on peut déduire certaines tendances difficiles dans l'évolution de la planification de la force[39]. De même, le Canada doit trouver l'équilibre entre l'état de préparation actuel et la mise sur pied de capacités futures. Nous ne pouvons pas simplement « faire une pause » et dire au gouvernement que « nous allons nous arrêter ici ». Ensuite, malgré la prolifération du renseignement, nous nous retrouvons constamment dans des endroits inattendus. En 2001, nous nous souciions autant de l'Afghanistan que nous nous sommes souciés des Balkans en 1991. Enfin, et en lien avec ce qui précède, il est pratiquement impossible de caractériser précisément les menaces comme conventionnelles ou irrégulières en raison de la fusion des capacités ennemies. Dans le cadre d'un futur conflit, on pourrait très bien constater une combinaison d'opérations de guerre non conventionnelle sous la forme de terrorisme et de cyberattaques, combinées à un armement conventionnel tel que des armes tirées à distance de sécurité et une défense aérienne axée sur l'interdiction d'accès[40].

Pour obtenir un modèle plus précis d'un tel conflit, il serait difficile de trouver un exemple plus pertinent que le conflit israélo-libanais de 2006. Le Hezbollah avait l'habitude de recourir au terrain urbain et à la proximité de civils innocents pour faciliter l'embuscade des forces israéliennes et mieux se fondre ensuite parmi les non-combattants. Les tactiques de choix consistaient en des tirs à la mitrailleuse et des tirs d'élite décentralisés sur des convois arrêtés en raison de la présence d'IED[41]. De façon plus conventionnelle, les Israéliens ont subi des tirs de roquette indirects et fait l'objet de menaces importantes provenant de missiles antichars modernes, notamment les AT-13 et les AT-14 russes; on estime que les missiles antichars sont responsables de 40 pour 100 des pertes des forces de défense israéliennes[42]. Le Hezbollah a même utilisé des véhicules aériens sans pilote armés iraniens, de type Mirsad-1 et Ababil-3, dotés de systèmes de navigation GPS d'une portée de 450 km et contenant une charge explosive de 50 kg[43]. Comme il a été susmentionné, dans le cadre d'un tel conflit, les planificateurs de la force auraient de la difficulté à faire des projections dans un contexte financier et géopolitique canadien.

Quel est l'avenir des forces militaires canadiennes?

Bien qu'il ne s'agisse certainement pas d'une révélation, les forces militaires canadiennes doivent composer avec un contexte politique et économique difficile. Au Canada, le soutien dans le cadre de campagnes expéditionnaires qui ne relèvent pas de missions de maintien de la paix n'a jamais été particulièrement élevé, malgré la distribution d'autocollants pour pare-chocs « appuyons nos troupes ». L'alliance occidentale a participé à deux guerres impopulaires qui n'ont pas présenté d'avantage perceptible au niveau de la sécurité ou de l'intérêt national du Canada.

Les forces militaires demeurent en place pour appliquer les politiques gouvernementales, tant au pays qu'à l'étranger. Comme il est énoncé dans la doctrine des FAC, il ne fait aucun doute que le gouvernement continuera de recourir aux forces militaires comme outil clé de politique étrangère. La mission de l'Armée de terre, qui consiste à mettre sur pied et à maintenir une force polyvalente et apte au combat afin de respecter les besoins du Canada en matière de défense, est tirée de cette structure. Les besoins du Canada ont pour objectif de protéger les intérêts nationaux vitaux, de contribuer à la paix et à la sécurité internationales et de promouvoir l'unité nationale, la démo-



Reuters RTR1HUZC par Jamal Saidi

Des militants du Hezbollah marchent sur une autoroute à El Ghazaleh, dans le Sud du Liban, le 1er octobre 2006.

cratie, la primauté du droit ainsi que les droits et libertés individuels. Ils visent également à favoriser la paix, le maintien de l'ordre et un bon gouvernement ainsi que le bien-être économique[44]. L'ouvrage intitulé *L'Armée de terre du Canada* indique également que « [...] seule l'Armée de terre possède la capacité de prendre et de tenir le terrain, de maîtriser et de protéger physiquement les ressources et les gens au sol. Comme telle, elle est un élément stratégique et décisif du pouvoir national. »[45]

Si l'on examine la question de la politique étrangère dans son ensemble, le MAECI a fixé les trois objectifs suivants : « la promotion de la prospérité et de l'emploi; la protection de notre sécurité dans un cadre mondial stable; et, la projection des valeurs et de la culture canadiennes ».[46] Cependant, même dans le cadre de ces politiques générales, il y a peu de motivation supplémentaire pour maintenir une force permanente visant à intervenir dans des conflits tels que celui en Afghanistan tant que ceux-ci ne présentent qu'un intérêt indirect.

Les politiciens, qu'ils soient membres du parti au pouvoir ou de l'opposition, se serviront de plus en plus de ces conflits récents pour marquer des points dans les médias. Comme M. Robert Kaplan, analyste stratégique, le fait remarquer au sujet de la défaite des Américains en Iraq, la guerre était « [...] en fait un échec, non pas parce qu'aucune arme [de destruction massive – la raison publique invoquée par l'administration Bush pour envahir l'Iraq] n'a été trouvée, mais en raison du coût financier, des pertes de vie et du bourbier militaire qui a suivi, et cela a permis d'accroître la puissance iranienne dans la région pendant près d'une dizaine d'années[47]. » [TCO] Cela s'inscrit dans la même lignée que les propos du Lieutenant Colonel Daniel Davis de la US Army dans un article cinglant du *Armed Forces Journal* intitulé « Truth, lies and Afghanistan: How military leaders have let us down » (La vérité, les mensonges et l'Afghanistan : de quelle façon les leaders militaires nous ont laissé tomber). Le Lieutenant Colonel Daniel Davis y indique ce qui suit : « Ce que j'ai vu ne ressemble en rien aux déclarations officielles optimistes des leaders militaires américains relatives aux conditions sur le terrain [...] Au lieu de cela, j'ai été témoin de l'échec à pratiquement tous les niveaux[48]. » [TCO] De telles déclarations sont reprises par les journalistes ennemis, et le résultat premier est que les politiciens ont une opinion moins favorable de leurs forces armées. Pour contrer ceci et éviter que cela ne se reproduise, les réalités de la guerre ne doivent pas être épargnées. « Lorsqu'il faut décider quels sont les conflits qui méritent l'intervention de notre pays et quels sont ceux qui ne la méritent pas, nos leaders supérieurs doivent être francs – très clairement, au besoin – envers les dirigeants et les gens peu informés, et leur indiquer les intérêts en jeu ainsi que le coût approximatif qu'entraînera le succès[49]. » [TCO]

En outre, on peut percevoir une tendance récente liée à la publication d'ouvrages faisant état de scandale, par exemple celui de M. Rob Semrau intitulé *The Taliban Don't Wave* et celui de M. Frank Ledwidge intitulé *Losing Small Wars: British Military Failure in Iraq and Afghanistan*. De tels ouvrages ont tendance à être rédigés de façon simpliste et à renfermer une mine de citations utilisées volontiers hors contexte. Ce genre de couverture médiatique possiblement négative, lorsqu'elle est combinée au ralentissement économique mondial, discrédite un gouvernement – en gardant un œil sur les électeurs – trop enclin à entreprendre une opération dans le cadre de conflits non stratégiques et « discrétionnaires » qui répondent si peu à l'intérêt national.

Malgré ce scénario politique déprimant, la présence des FAC est toujours nécessaire. En termes très simples, les FAC constituent le dernier recours lorsque les intérêts du Canada doivent être défendus par la force. Formulé de cette manière, l'engagement de forces aptes au combat est une affaire de *choix*, influencé de façon importante par la caractérisation de ses intérêts, c'est-à-dire s'il s'agit d'un intérêt lié à la *survie* ou d'un intérêt *essentiel*, *important*, ou encore *indirect* : la survie est suffisamment explicite; les questions essentielles peuvent causer un tort considérable à l'État; les questions importantes peuvent avoir une incidence négative sur le bien-être politique, économique et idéologique d'un État et les mesures correctives sont habituellement le fruit de négociations diplomatiques; quant aux questions indirectes, elles touchent les citoyens ou les entreprises privées qui exercent des activités à l'étranger, sans avoir d'incidence négative sur notre bien-être[50].

Certains décideurs et façonneurs d'opinion médiatique sont prédisposés à se tordre les mains de désespoir et à proclamer que nous sommes dans l'obligation de nous soucier de tels régimes ou qu'il « faut faire quelque chose » chaque fois qu'un enfant en larmes apparaît dans un reportage international. Cependant, même M. Lester Pearson a compris nos limites et a choisi de présenter la participation du Canada en Corée comme une question de « sécurité nationale *sélective* – le Canada décide si nous intervenons dans le cadre de la Charte [des Nations Unies]; il décide également du moment et du lieu[51]. » [TCO] En raison des crises financières mondiales actuelles, notre « revenu disponible » pour effectuer des déploiements à l'étranger nécessitera des choix encore plus délicats. Nos décideurs doivent être en mesure d'identifier les conflits qui perturbent de façon stratégique des états, des régions ou des routes de transit.

Le Canada doit conserver sa souplesse lorsqu'il décide de prendre des engagements à l'étranger. En plus de la gravité des intérêts menacés, nos engagements dans le cadre d'alliances sont le seul autre facteur important en matière d'intervention. Bien que l'OTAN fasse partie de ces alliances, notre situation géographique et notre culture nous prédisposent à ce que le comportement du Canada en matière de politique étrangère s'aligne en grande partie sur celui des ÉtatsUnis[52]. Le partage d'un tel fardeau en matière de sécurité est dans notre meilleur intérêt et il ne peut être effectué par une force de type policière.

Malgré les incertitudes de l'avenir, les responsabilités des FAC sont très claires. Le gouvernement canadien l'a énoncé en termes clairs et concis :

> Étant donné le caractère complexe et imprévisible du contexte actuel en matière de sécurité, le Canada doit pouvoir compter sur des forces armées modernes, bien entraînées, bien équipées et dotées de la flexibilité et des capacités essentielles requises pour contrer les menaces traditionnelles et asymétriques [...] Les Canadiens s'attendent à ce que leurs forces armées soient parfaitement en mesure d'assurer leur sécurité et d'appuyer la politique étrangère et les objectifs de leur pays en matière de sécurité, et ils méritent de telles forces armées[53].

En imposant une « force entièrement intégrée, souple, polyvalente et apte au combat », le gouvernement nous éloigne effectivement d'une force militaire centrée sur la COIN et en fait une force capable de servir les intérêts essentiels du Canada. La COIN, en tant que sous-ensemble des opérations de stabilité, se rapproche davantage d'une opération de combat que d'une opération de maintien de la paix, mais le verbe « se rapprocher » indique clairement qu'il ne s'agit pas de la principale fonction des forces militaires. Pour reprendre les propos de M[me] Janine Davidson, Ph. D., ancienne Deputy Assistant Secretary of Defense for Plans des États-Unis, le fait d'avoir une doctrine sur la COIN ne signifie pas que nous avons le droit d'envahir des pays afin de mener des opérations de COIN[54].

Photo du MDN AR2008-X073-32 par le caporal-chef Karl McKay

Les discussions en cours à Ottawa concernant l'attribution des ressources et la planification de la force sont alimentées par les documents sur le profil de risque organisationnel du MDN/des FAC. Dans le rapport actuel du MDN, le premier risque est la « Reconstitution des Forces canadiennes », dans lequel il est indiqué que les FAC « […] après avoir mené pendant des années des opérations à rythme élevé axées sur l'Afghanistan, *continueront de maintenir l'*équilibre *entre* les niveaux de disponibilité opérationnelle nécessaires pour conserver leur leadership et leur souplesse. »[55] Cela laisse entendre que la situation actuelle, en raison de nos liens étroits avec la contre-insurrection en Afghanistan, est un risque qui nécessite un nouvel équilibre.

La formule « se préparer au monde connu par l'instruction, et à l'inconnu par l'éducation » donne à penser que nous avons acquis les compétences nécessaires pour résoudre tout problème tactique avec lequel nous devons composer étant donné que l'instruction élémentaire au combat, si nous nous en servons, couvre la majorité des menaces potentielles les plus dangereuses. Ajoutons à cela l'avertissement incontestable lié à une analyse après action des opérations américaines en Iraq, qui indiquait ce qui suit : « Leçon : Plus le risque géopolitique est grand, plus l'exécution de l'opération doit être menée de main de maître! »[56] Bien que nos leaders militaires aient acquis les compétences nécessaires, le gouvernement dilue ce savoirfaire à ses risques. De récents exercices ont apporté la preuve inquiétante qu'une telle érosion des compétences est déjà en train de se produire, que ce soit l'érosion de certaines fonctions de logistique en raison du recours habituel à des entrepreneurs dans le théâtre, ou des soldats qui croient qu'il est « normal » d'emprunter les routes principales sans camouflage ou mouvement tactique étant donné que c'est ce qu'ils connaissent de la guerre.

De plus en plus de pressions sont exercées pour spécialiser les forces militaires en vue de mettre l'accent sur ces « petites guerres » et d'améliorer les ensembles de compétences dans le cadre de missions non traditionnelles, notamment pour instaurer la stabilité après les conflits, apporter de l'aide humanitaire et assurer la reconstruction. Chaque indice sur la voie à suivre, qu'il s'agisse des menaces potentielles ou de l'économie canadienne, nous enlève la possibilité de mettre sur pied des forces de mission unique. M. Frank Hoffman, du Potomac Institute, indique que nous n'avons pas la possibilité de mettre en place des organisations distinctes pour chaque volet d'un monde lié à la « guerre à trois volets »[57]. La simple réalité, c'est qu'une force militaire conventionnelle apte au combat peut intervenir dans le cadre de conflits à plus petite échelle, mais qu'une force militaire axée sur la COIN est incapable d'intervenir dans une guerre conventionnelle.

Nous ne faisons pas valoir que le futur espace de combat ne nécessitera pas d'interventions nuancées et multilatérales. Cependant, nous sommes d'avis que l'on tend à faire des économies de bouts de chandelle en mettant sur pied une force militaire policière uniquement parce qu'il est moins coûteux de répéter des exercices où l'on se projette avec des anciens d'un village autour d'une tasse de thé que de maintenir les compétences en matière d'attaques toutes armes. L'intervention ultime des FAC qui ne peut échouer revient aux forces de combat sur le terrain[58]. Bref, l'histoire de l'humanité a prouvé, et ce, malgré les revendications concurrentes des fabricants d'armes, que la guerre a toujours consisté en une tuerie élémentaire, avec l'exigence inévitable que « seule l'infanterie peut tenir le terrain ».

Photo du MDN AR2008-X049-58 par le caporal-chef Karl McKay

Le caporal-chef Mélanie Parent, chef d'équipage d'un véhicule blindé léger et membre du 12e Régiment blindé du Canada à Valcartier, au Québec, consulte sa carte en route vers le district de Maywand au cours de l'opération *Roob Unyip Janubi*, le 5 août 2008.

Conclusion

Les pays occidentaux analysent leurs forces militaires en fonction de deux facteurs concurrents : la fin des opérations de combat dans la région du golfe Persique et en Asie du SudOuest, ainsi que le ralentissement économique mondial. Les forces militaires constituent une cible de choix pour ceux qui réclament les « dividendes de la paix » à l'issue des hostilités. Comme il a été mentionné, il ne s'agit pas précisément d'une nouvelle pratique. En effet, nul besoin de

consulter nos livres d'histoire pour savoir ce qui s'est passé en 1919 ou en 1946, alors que bon nombre d'entre nous avons vécu la réduction de l'équipement et de l'instruction durant la « décennie de noirceur » après la guerre froide.

Alors qu'on revient à la charge une fois de plus en brandissant le spectre de la reddition de comptes, les leaders militaires et les penseurs stratégiques réfléchissent sur les leçons à tirer des conflits. Bon nombre des points soulevés sont dictés par l'économie et la politique gouvernementale, mais plusieurs choix restent à faire. Nos collègues américains ont franchi une étape cruciale dès le début des discussions sur la planification en faisant une distinction essentielle entre les « militants » et les « conservateurs ». Il va sans dire que ces termes simples visent uniquement à faciliter les discussions et qu'ils comprennent des nuances importantes.

Les « militants » – qui soutiennent l'importance de mettre en place une force militaire apte à mener des opérations de stabilité et de contre-insurrection – ont été encouragés par la vague d'enthousiasme entourant les recherches effectuées au cours de la première décennie du XXIe siècle. Les civils sont intervenus souvent dans les débats à l'appui de ces stratégies; après tout, « construire des écoles et des puits » suscite davantage l'optimisme que de « se rapprocher de l'ennemi et de le détruire ». Ceux qui avaient accepté le fait que les forces militaires avaient un rôle à jouer simplifiaient le tout en parlant d'« assurer la sécurité », de façon à ce que les ONG et les fonctionnaires puissent travailler en toute tranquillité. On ne comprenait pas qu'assurer la sécurité devant un ennemi résolu et souple était « plus simple à dire qu'à faire ». Tant en Iraq qu'en Afghanistan, les efforts en matière de COIN ont été considérés comme fructueux, non pas dans la mesure où les régions étaient en paix et que la démocratie et les droits de la personne étaient respectés, mais plutôt « pour éviter d'autres gros titres négatifs »[99].

De leur côté, les « conservateurs » ont tendance à croire qu'il est nécessaire de mener des opérations de COIN et des opérations semblables et ils les considèrent comme un sous-ensemble distinct des compétences liées au combat conventionnel. L'Afghanistan, en raison des pertes humaines et financières, s'est avéré un excellent polygone d'essai pour confirmer bon nombre de ces compétences et déterminer les forces et les faiblesses de l'équipement. Cependant, étant donné qu'il s'agit d'un moment décisif pour tant de militaires, un désintérêt croissant est à craindre envers le maintien des compétences nécessaires contre un ennemi quasi équivalent qui poserait une menace à la survie – ou une menace vitale – de nos intérêts nationaux.

Il est permis de penser qu'une telle menace conventionnelle axée sur la « technologie de pointe » est statistiquement improbable en comparaison de l'agitation dans les zones non gouvernées et les États en déroute, ou de la présence de dictateurs régionaux menaçant les États voisins. Néanmoins, afin de remporter du succès dans un tel conflit, si l'on ne parvient pas à préparer nos militaires de manière efficace, au moyen de l'instruction et de l'équipement appropriés, on subira des conséquences beaucoup plus terribles. La réorganisation de la force militaire en force policière, particulièrement en raison de l'opportunisme économique à court terme, réduirait considérablement les options du gouvernement canadien en matière de politique étrangère dans le cadre de futurs conflits, y compris ceux ne visant pas la guerre conventionnelle. En fait, cela ne ferait probablement qu'enliser les soldats canadiens dans des guerres sans issue et les empêcher d'intervenir efficacement dans des conflits conventionnels continus.

RMC

Photo du MDN ARC08-2140-07 par le Caporal Simon Duchesne

NOTES

1. Robert Kaplan, *The Coming Anarchy; Shattering the Dreams of the Post Cold War*, New York, Vintage Books, 2000, p. 182.
2. Andrew J. Bacevich, « The Petraeus Doctrine », *The Atlantic* (en ligne) (octobre 2008), http://www.theatlantic.com/magazine/archive/2008/10/the-petraeus-doctrine/306964 (consulté le 12 janvier 2013).
3. Canada, *Rapport sur les plans et les priorités de 2012-2013, partie III – Budget des dépenses*, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 2013, p. 15.
4. Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, *Table 4, Oil Export Routes and Options in the Caspian Sea Region* (en ligne), http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/epr/experts/Azerbaijan/eia Caspian%20Sea%20Region%20Reserves%20and%20Pipelines.htm (consulté le 4 janvier 2013).
5. H.R. McMaster, « On War: Lessons to be Learned », *Survival*, vol. 50, n° 1 (février-mars 2008), p. 21.
6. CTV News, « Saying "no" to Iraq War was "important" decision for Canada: Chrétien » (en ligne), http://www.ctvnews.ca/politics/saying-no-to-iraq-war-was-important-decision-for-canada-chretien-1.1192878 (consulté le 13 mars 2013). Une interprétation peut-être cynique fournie par les historiens David Bercuson et Jack Granatstein est que la motivation du Canada était que celui-ci ne soit pas « perçu à Washington et à Bruxelles comme un profiteur » [TCO]. Voir l'article de MM. David J. Bercuson et J.L. Granatstein, intitulé « Lessons Learned? What Canada Should Learn from Afghanistan », *Canadian Defence & Foreign Affairs Institute* (en ligne) (octobre 2011), p. 32, à l'adresse http://www.cdfai.org/PDF/Lessons%20Learned.pdf (consulté le 12 février 2013).
7. Un groupement tactique du 3e Bataillon, Princess Patricia's Canadian Light Infantry, a été envoyé dans la région de Kandahar en 2002 avec la force opérationnelle de la US Army Task Force dans le cadre de l'opération *Enduring Freedom*. La plupart des engagements de l'Armée de terre ont été effectués dans le cadre de la FIAS, d'abord près de Kaboul, puis à Kandahar. Lorsque les troupes ont été retirées, les Forces d'opérations spéciales canadiennes ont poursuivi le mandat de l'opération *Enduring Freedom*.
8. Cette liste est loin d'être exhaustive; elle vise simplement à souligner le large spectre du soutien militaire durant l'opération.
9. Gerald Schmitz, *Understanding the Curious Case of Canada's Ambiguous Approach to International Democracy Assistance*, document fourni au Centre for International and Defence Policy de l'Université Queen, le 25 février 2013. Exemplaire de l'auteur. Le CIDPDD, connu sous le nom de « Droits et démocraties », a été dissout par le gouvernement en 2012 en raison de controverses liées à des activités anti-israéliennes présumées.

10. « More soldiers, tanks necessary to fight Taliban: Ottawa », *Canadian Broadcasting Corporation* (en ligne) (15 février 2006), http://www.cbc.ca/news/canada/story/2006/09/15/tanks-afghanistan.html (consulté le 3 janvier 2013).
11. Quil Lawrence, « Afghans Wary of Building up Local Police Forces », *National Public Radio* (en ligne) (13 janvier 2012), http://www.npr.org/2011/01/13/132866865/afghans-wary-of-building-up-local-policing-forces (consulté le 3 octobre 2012).
12. Hew Strachan, « Strategy or Alibi? Obama, McChrystal and the Operational Level of War », *Survival*, vol. 52, n° 5 (octobre-novembre 2010), p. 163.
13. Gerald Schmitz, *Understanding the Curious Case of Canada's Ambiguous Approach to International Democracy Assistance*, document fourni au Centre for International and Defence Policy de l'Université Queen, le 25 février 2013. Exemplaire de l'auteur.
14. Ces propos ont été tenus par un officier supérieur de l'Armée canadienne qui souhaite conserver l'anonymat.
15. Michael Hastings, « The Runaway General », *Rolling Stone*, n° 1108-1109 (le 10 juin 2010) (en ligne), http://www.rollingstone.com/politics/news/the-runaway-general-20100622 (consulté le 7 décembre 2013).
16. *Ibid.*
17. Strachan, « Strategy or Alibi? », p. 169.
18. Expérience de l'auteur. Il ne s'agissait pas de moi. Bien que j'aie entendu à plusieurs reprises l'expression « viser le mécontentement » attribuée à M. David Galula, je connais bien son ouvrage intitulé *Contre-insurrection : théorie et pratique*, et je suis incapable de trouver une référence précise.
19. General David Petraeus, commandant de la US Army en Iraq et auteur principal du *US Army/US Marine Corps Counterinsurgency Field Manual*. Lieutenant Colonel (retraité) John Nagl, expert reconnu de la US Army en COIN et auteur de l'ouvrage *Counterinsurgency Lessons from Malaya and Vietnam* (mieux connu par son sous-titre – *Learning to Eat Soup with a Knife*). Lieutenant Colonel David Kilcullen, officier de l'Australian Army qui est réputé pour conseiller le gouvernement américain sur la « guerre complexe », c.-à-d. les insurrections et le terrorisme.
20. Howard G. Coombs, Ph. D., « Canadian Whole of Government Operations: Kandahar – 09/2010 – 07/2011 », *CDA Institute Report* (décembre 2012), p. 4 et 5. Au lieu d'éviter de le clamer haut et fort, le rapport du Parlement susmentionné indique ce qui suit : « Le succès de cette stratégie tient à la capacité des trois D à mettre à contribution leur savoir-faire respectif de façon dynamique et dans une parfaite complémentarité, en fonction de la mission à accomplir. Il semble cependant que l'ACDI a peut-être freiné les efforts de la diplomatie et de la défense à la fin de 2006. » Voir le document Canada, Chambre des communes, *Les Forces canadiennes en Afghanistan*, p. 60 et 61.
21. Reed Kitchen, « Things I Learned from People Who Tried to Kill Me », *Small Wars Journal* (en ligne) (le 19 juin 2012), http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/things-i-learned-from-people-who-tried-to-kill-me (consulté le 15 octobre 2012).
22. Robert Kaplan, « Counterinsurgency Forever? », *Stratfor* (en ligne) (le 3 octobre 2012), http://www.stratfor.com/weekly/counterinsurgency-forever (consulté le 15 octobre 2012).
23. John M. Gillette, « Afghanistan: What Went Wrong? », *Small Wars Journal* (en ligne) (le 5 février 2013), http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/afghanistan-what-went-wrong (consulté le 15 février 2013).
24. Mark Sedra, « Time to End Combat Operations in Afghanistan », Conseil international du Canada (en ligne) (le 23 mars 2012), http://opencanada.org/features/the-think-tank/comments/time-to-end-combat-operations-in-afghanistan (consulté le 5 septembre 2012). La US Army souhaite la peine de mort pour le Staff Sergeant Bales, accusé notamment de meurtre avec préméditation (16 chefs d'accusation), de tentative de meurtre (6 chefs d'accusation) et de voies de fait (7 chefs d'accusation). Parmi ses présumées victimes, on compte 9 enfants. Pour de plus amples renseignements, consulter l'article de M. Kirk Johnson, intitulé « Army Seeking Death Penalty in Massacre of 16 Afghans », *New York Times* (en ligne) (le 19 décembre 2012), http://www.nytimes.com/2012/12/20/us/robert-bales-faces-death-penalty-in-afghan-massacre.html (consulté le 28 décembre 2012).
25. David Galula, *Contre-insurrection : théorie et pratique*, Paris, Economica, 2008, p. 74. Alors que nous mettons l'accent sur la connaissance de la culture dans le cadre du principe lié « au cœur et à l'esprit », combien de militaires canadiens ont appris à parler pachtou ou dari?
26. Gillette, « Afghanistan: What Went Wrong? ».
27. General (retraité) Barry R. McCaffrey, *Withdrawal Under Pressure: Afghanistan 2013-2014: The Coming Civil War* (en ligne) (le 13 février 2013), www.mccaffreyassociates.com (consulté le 18 février 2013).
28. *Ibid.*
29. *Ibid.* Voir également le Transparency International Corruption Index, (en ligne), http://www.transparency.org/cpi2011/results (consulté le 28 février 2013). Même le lieutenant-général Baaz Mohammad, sous-ministre de la Défense en matière de personnel et d'éducation de l'Afghanistan, souligne que les leaders font fuir les troupes et que les absences des militaires sans permission résultent « du mauvais comportement des commandants envers les soldats [...] [il est insensé d'acquérir des aéronefs, des chars et de l'équipement militaire. Si nous n'avons pas de militaires adéquatement formés et désignés pour assurer la maintenance de l'équipement, nous perdrons la guerre. » [TCO] Rapport du sous-ministre de la Défense en matière de personnel et d'éducation de l'Afghanistan au Centre de conférences de la force aérienne de l'Afghanistan, Kaboul, le 5 février 2013. Exemplaire de l'auteur. Remerciements adressés à M. Howard Coombs, Ph. D., « Aerogram ».
30. ITAR-TASS, *Over 20 tons of drugs seized by Russian drug police in special operation in Afghanistan* (en ligne), http://www.itar-tass.com/en/c32/673122.html (consulté le 13 mars 2013).
31. Henry Kissinger, « The Viet Nam Negotiations », *Foreign Affairs*, vol. 47, n° 2 (janvier 1969), p. 214.
32. Hastings, « The Runaway General ».
33. Rupert Smith, *L'utilité de la force : l'art de la guerre aujourd'hui*, Paris, Economica, 2007, p. 1.
34. *Ibid.*, p. 17.
35. US National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, Washington, Director of National intelligence, 2012, p. 11.
36. Canada, *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 2008, p. 10.
37. US Director of National Intelligence, *Statement for the Record: Worldwide Threat Assessment of the US Intelligence Community: Senate Select Committee on Intelligence*, gouvernement des États-Unis, Office of the Director of National Intelligence, le 12 mars 2013, p. 7, 8, 15, 21 à 23.
38. *Global Fire Power – 2013* (en ligne), www.globalfirepower.com (consulté le 13 mars 2013).
39. Kathleen H. Hicks et Samuel J. Brannen, « Force Planning in the 2010 QDR », *Joint Force Quarterly*, vol. 59, n° 4 (2010), p. 139 et 140.
40. US National Intelligence Council, *Global Trends 2030*, p. 70 à 72.
41. Andrew Exum, « Hizballah at War: A Military Assessment », *Policy Focus #63*, Washington DC, Washington Institute for Near East Policy, 2006, p. 9 et 10.
42. Frank G. Hoffman, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Arlington, Virginie, Potomac Institute for Policy Studies, 2007, p. 37.
43. Anthony Cordesman, *Preliminary Lesson of Israeli-Hezbollah War*, Washington, Center for Strategic and International Studies, 2006, p. 5 et 16.
44. Canada, *Objectif défini : le concept d'emploi de l'Armée de terre*, Ottawa, ministère de la Défense nationale 2004, p. 5 à 7.
45. Canada, *Armée de terre du Canada : nous protégeons nos foyers et nos droits*, Ottawa, ministère de la Défense nationale 2004, p. 2.
46. Canada, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le Canada dans le monde*, Ottawa, Groupe Communication Canada, 1995, p. i et ii. Heureusement, *Le Canada dans le monde*, de façon tout à fait bureaucratique, évite d'aborder des questions pointues comme la définition des intérêts nationaux.
47. Robert D. Kaplan, « Rethinking the Iraq War », *Stratfor* (en ligne), http://www.stratfor.com/weekly/rethinking-iraq-war (consulté le 13 mars 2013).
48. Lieutenant Colonel Daniel Davis, « Truth, lies, and Afghanistan: How military leaders have let us down », *Armed Forces Journal* (en ligne) (février 2012), http://armedforcesjournal.com/2012/02/8904030?id=4573 (consulté le 26 février 2013).
49. *Ibid.*
50. Ross Graham, Ph. D. *Canada's Vital Interests*, Collège des Forces canadiennes, CFSN 3, 2001, p. 2.
51. Harald von Riekhoff, « Canada and Collective Security », David B. Dewitt et David Leyton-Brown, (éd.), *Canada's International Security Policy*, Scarborough, Ontario, Prentice Hall, 1995, p. 239. Accent de l'auteur sur le terme « sélective ».
52. Kim Richard Nossal, *The Politics of Canadian Foreign Policy*, Scarborough, Prentice Hall, 1995, p. 68.
53. Canada, *Stratégie de défense Le Canada d'abord*, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 2008, p. 7. Au moment de la rédaction du présent article, le gouvernement a indiqué que le document faisait l'objet d'une révision.
54. Octavian Manea et Janine Davidson, « Rebalancing the US Military for 21st Century Threats: An Interview with Janine Davidson », *Small Wars Journal* (en ligne) (le 29 octobre 2012), http://smallwarsjournal.com/jrnl/art/rebalancing-the-us-military-for-21st-century-threats (consulté le 6 décembre 2012).
55. Canada, *Rapport sur les plans et les priorités de 2012-2013, partie III – Budget des dépenses*, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 2013, p. 9-10. Accent de l'auteur.
56. Kaplan, « Rethinking the Iraq War ».
57. Hoffman, « Conflict in the 21st Century », p. 46.
58. J'hésite à utiliser l'expression « ne pas échouer » étant donné qu'elle apparaît régulièrement dans des présentations PowerPoint qui traitent de n'importe quel sujet, allant des interventions à l'étranger à l'évaluation des normes individuelles d'aptitudes au combat.
59. Kaplan, « Counterinsurgency Forever? ».

Photo du MDN IS2010-3031-06 par le caporal Shilo Adamson

AFGHANISTAN 2010-2011 : L'APPROCHE PANGOUVERNEMENTALE DE LA CONTRE-INSURRECTION[1]

par Howard G. Coombs

Les commandants sur le terrain ont démontré qu'ils avaient réellement besoin d'avoir accès à des programmes de développement qu'ils peuvent gérer et mettre en place dans le cadre d'opérations de contre-insurrection [COIN] et de stabilité. Cela garantit l'accès aux ressources et permet une continuité dans le déploiement chirurgical et stratégique et la création d'effets, caractéristiques d'une véritable opération COIN. Une fois que la stabilité a été assurée dans les districts, la solidification de ces gains se fait par l'amélioration des conditions économiques. On peut ensuite transférer les responsabilités du développement aux organismes civils reconnus pour leur travail de développement dans le Tiers monde[2]. [TCO]

Keith Pratt, United States Agency for International Development, district de Dand

Keith Pratt fait allusion aux tiraillements permanents entre, d'une part, la nécessité d'assurer le suivi des succès militaires dans les opérations de contre-insurrection[3] au moyen d'activités de stabilisation et, d'autre part, le besoin de reconstruction et de développement durables orchestrés par des organismes et/ou des ministères gouvernementaux en partenariat. Il explique également que les commandants militaires doivent être capables de créer des projets de reconstruction et de développement, parfois désignés sous le nom de « projets à impact rapide », et d'avoir accès à des programmes autonomes d'aide au renforcement des capacités mis en place par d'autres organismes. Tout récemment, les Forces armées canadiennes (FAC)[4] et leurs partenaires sur le terrain ont fait face à ces dilemmes dans l'environnement de sécurité fragile du Sud de l'Afghanistan. Même s'il existait encore des tiraillements entre les intervenants militaires et civils à la fin de la mission de combat canadienne en juillet 2011, la situation s'était améliorée. L'Alliance intergouvernementale canadienne avait gagné en maturité et grandement facilité les effets nécessaires aux activités militaires en faisant le pont avec les résultats durables à long terme recherchés par les conseillers et les organismes en matière de développement et de politique afin d'habiliter le pays hôte – l'Afghanistan.

Les experts en sécurité internationale Janice Gross Stein et Eugene Lang ont brièvement décrit le contexte de la participation canadienne en Afghanistan dans leur ouvrage de 2007 intitulé *The Unexpected War: Canada in Kandahar*. L'engagement

Le colonel Howard G. Coombs, CD, Ph. D., *a pris sa retraite des Forces armées canadiennes en 2003. Il a obtenu son doctorat en histoire militaire à l'Université Queen's de Kingston, en Ontario, et il est à l'heure actuelle professeur adjoint au Collège militaire royal du Canada. Il est aussi, à temps partiel, officier de la Réserve de l'Armée de terre et commandant du 33[e] Groupe-brigade du Canada dont le quartier général est à Ottawa. Le colonel Coombs a été affecté à la Force opérationnelle interarmées en Afghanistan à Kandahar, de septembre 2010 à juillet 2011, en qualité de conseiller civil du commandant de la Force opérationnelle. Il a servi également à Kaboul, en 2004, à titre de réserviste de l'Armée de terre au sein de la Force internationale d'assistance à la sécurité où il a occupé le poste de planificateur stratégique.*

Photo du MDN IS2003-0037 par le caporal-chef John Scrivens

du Canada dans une brève mission de combat en 2002 a précédé sa participation à une opération de stabilisation en 2003-2004. À son tour, cette opération initiale a été suivie d'un projet de reconstruction provinciale qui s'est transformé progressivement en 2006 en un conflit meurtrier de faible intensité qui allait coûter la vie à 162 Canadiens[5]. En 2011, le Canada s'est retiré des combats dans le Sud de l'Afghanistan, principalement à Kandahar, pour se limiter à donner des conseils et de l'aide aux membres de la Mission de formation de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord en Afghanistan (MFO-A), en majeure partie dans la région de Kaboul.

La mission du Canada en Afghanistan a également permis de mettre à l'essai pour la première fois le regroupement de la

Photo du MDN IS2006-0523-39 par le caporal-chef Jim Dunphy

Le président de l'Afghanistan, Hamid Karzaï, salue le chef d'état-major de la défense, le général Rick Hillier sur la colline du Parlement, à Ottawa, le 22 septembre 2006.

défense, de la diplomatie et du développement – l'approche 3D – qui représentait la politique étrangère canadienne dans les régions en conflit depuis 2003 environ[6]. Ce concept s'est transformé et est devenu l'approche « pangouvernementale », plus inclusive, qui est demeurée essentiellement axée sur l'intégration de tous les instruments de politique, peu importe le ministère ou l'organisme, afin de produire l'effet désiré relatif à la stratégie nationale. L'évolution de l'approche intégrée de ce conflit se reflète dans le travail effectué en 2010-2011 par l'équipe pangouvernementale durant la dernière année de la mission canadienne à Kandahar.

En 2003, les efforts intergouvernementaux du Canada en Afghanistan en étaient aux tout premiers stades. On peut affirmer que la campagne a été lancée en janvier 2004 quand le commandant canadien de la Force internationale d'assistance à la sécurité (Rotation V) [FIAS V], Rick Hillier, qui était alors lieutenant-général, a dû faire face à des dilemmes soulevés par le président Hamid Karzaï, qui, à cette époque, était le chef de l'Autorité de transition en Afghanistan (ATA)[7]. Le plus important d'entre eux était le manque d'uniformité au niveau des mesures prises par la multitude de gouvernements et d'organisations, ce qui avait entraîné une baisse de l'efficacité du développement et un affaiblissement des effets potentiels. De plus, en raison de l'absence d'une approche commune, la FIAS V ne réussissait pas à passer du niveau inférieur, soit les activités militaires *tactiques*, au niveau supérieur, afin de réaliser des objectifs stratégiques durables. Le lieutenant-général Hillier a compris qu'on ne pouvait monter aucune campagne opérationnelle en l'absence d'un concept stratégique cohérent auquel toutes les parties concernées, les militaires, les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, les institutions donatrices, la communauté internationale, et surtout, l'ATA et le peuple afghan, pourraient participer. Il était d'avis que « [...] reconstruire des États en faillite ou des États en déroute ne constituait pas un problème de sécurité, de gouvernance ou un problème économique; il s'agissait d'un problème regroupant ces trois aspects... »[8] [TCO] Par conséquent, il a demandé à l'état-major de la FIAS et, par la suite, à deux officiers canadiens désignés par le Canada, d'aider l'ATA à élaborer un concept stratégique. Ce concept a été ensuite publié sous forme d'un document de réflexion intitulé « La création d'une économie nationale : le chemin vers la sécurité et la stabilité en Afghanistan ». Bien qu'une ébauche, ce document présentait des solutions qui seraient plus tard utilisées pour favoriser la gouvernance et la sécurité. Ces solutions de base ont ensuite été intégrées à la Stratégie de développement national de l'Afghanistan (SDNA) qui est encore aujourd'hui un document de politique général du gouvernement de la République islamique d'Afghanistan (GRIA) applicable aux multiples volets d'activités de tous ceux qui contribuent à la reconstruction de l'Afghanistan[9].

À la suite de cet effort initial, Karzaï a demandé un soutien semblable à Hillier lorsqu'il est devenu chef de l'état-major de la défense (CEMD). Un petit groupe de conseillers a donc collaboré avec le gouvernement afghan de la même façon que ceux qui l'avaient précédé en 2004. Malheureusement, cette « Équipe consultative stratégique – Afghanistan » (ECS-A) n'a existé que de 2005 à 2008. Ce type d'aide et de renforcement des capacités n'était pas perçu par certains comme une mission militaire canadienne et l'Équipe a été dissoute pour des raisons politiques internationales et interministérielles[10].

Carte de la répartition des tribus afghanes.

Pendant la présence du Canada en Afghanistan, deux votes au Parlement canadien portant sur la prolongation de la mission et son caractère essentiel ont été plus ou moins une source de discorde – en mai 2006 et en mars 2008. On a également attaché beaucoup d'importance à la mise sur pied en 2007 d'un panel indépendant chargé de formuler des recommandations sur l'orientation de la mission – le rapport Manley – et sur le débat public très politisé à propos de la politique gouvernementale de transfert des détenus, qui a commencé en 2007 et qui s'est poursuivie tout au long de la mission canadienne en Afghanistan[11]. Ce débat politique dans le grand public a eu comme effet positif la reconnaissance de la portée et de la complexité du problème afghan, ce qui a contribué à une évolution considérable du cadre de coordination stratégique pangouvernemental à Ottawa ainsi que de la structure de la mission et des ressources civiles correspondantes en Afghanistan. Dans ses mémoires intitulés *A Soldier First: Bullets, Bureaucrats and the Politics of War* (Un soldat d'abord : Balles, bureaucrates et les politiques de guerre) [TCO], Hillier déclare que cette période s'est terminée par un énoncé de la politique de défense stipulant la stratégie globale d'emploi des forces militaires canadiennes[12]. La *Stratégie de défense – Le Canada d'abord* décrit le mandat des FC en ces termes :

> … devront être entièrement intégrées, souples, polyvalentes et aptes au combat, et elles devront travailler de concert avec des employés civils compétents et aptes à réagir au sein du ministère de la Défense nationale. L'équipe intégrée de la Défense constituera un élément fondamental d'une approche pangouvernementale visant à répondre aux besoins en matière de sécurité, tant au pays qu'à l'échelle internationale[13].

Tout cela s'est traduit, au début de 2008, par la supervision des efforts canadiens en Afghanistan par un Comité du Cabinet sur l'Afghanistan, appuyé par le Groupe de travail sur l'Afghanistan du Bureau du Conseil privé et par un comité spécial formé de sous-ministres, qui se réunissait chaque semaine. Le déploiement de civils et de policiers canadiens est passé de quelques personnes en 2006 à plus de 100 en 2009, en plus d'un cadre relativement bien étoffé de dirigeants civils à l'ambassade de Kaboul, à l'aérodrome de Kandahar, sous la direction du représentant du Canada à Kandahar (rep CDA K), et d'un haut dirigeant civil à la tête de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar (EPRK). En 2010, ces deux derniers postes ont été fusionnés et le rep CDA K est devenu le directeur de l'EPRK.

Après la publication du rapport Manley et le vote parlementaire de mars 2008, le gouvernement du Canada a dévoilé toute une série d'objectifs de politique pour la mission, et peu de temps après, il a établi un cadre de repères pour mesurer les progrès accomplis en regard des six grandes priorités et en rendre compte. Les voici :

À Kandahar

1. Maintenir un environnement plus sécuritaire et rétablir la loi et l'ordre en renforçant la capacité de l'Armée nationale afghane et de la Police nationale afghane ainsi qu'en appuyant les efforts complémentaires dans le secteur de la justice et des services correctionnels.

2. Fournir des emplois, de l'éducation et des services essentiels, tels que l'eau.

3. Offrir une aide humanitaire aux populations vulnérables, y compris les réfugiés.

4. Accroître la sécurité et la gestion transfrontalières entre le Pakistan et l'Afghanistan.

En Afghanistan (à l'échelle nationale)

5. Contribuer à renforcer les institutions afghanes qui sont au cœur des priorités à Kandahar et appuyer les processus démocratiques, tels que les élections.

6. Faciliter les efforts dirigés par les Afghans en vue d'une réconciliation politique visant à affaiblir l'insurrection et à encourager une paix durable[14].

Il est à noter qu'une seule de ces priorités portait sur la sécurité et qu'elle était entièrement axée sur le renforcement de la capacité de la Force de sécurité nationale afghane (FSNA) pour maintenir un environnement plus sécuritaire et promouvoir la loi et l'ordre. De plus, grâce à l'arrivée d'un nombre considérable de militaires américains dans la région après 2009, les FAC, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et les Afghans ont pu regrouper leurs efforts et leurs ressources pour appuyer les opérations de sécurité dans une région de plus en plus restreinte du Sud de l'Afghanistan, soit les districts de Panjwayi, de Dand et aussi, au début, de Daman, de 2010 à 2011, dans la province de Kandahar. Parallèlement, le MAECI et l'ACDI sont demeurés présents dans l'ensemble de la province.

En outre, les auteurs du rapport Manley ont recommandé la prolongation de l'engagement militaire canadien après 2009 afin de faciliter les efforts du Canada visant le développement et la gouvernance de l'Afghanistan au moyen de l'assistance à la sécurité. Le Parlement a approuvé la prolongation de la participation des FC aux opérations jusqu'en 2011. Par conséquent, la stratégie militaire canadienne jusqu'en 2011 comprenait la formation de la FSNA, l'assistance à la sécurité pour permettre la reconstruction et le développement à Kandahar, le maintien de la responsabilité canadienne relative à l'EPRK et la préparation du transfert de la responsabilité de la mission de sécurité actuelle dans le Sud de l'Afghanistan aux Américains ou à d'autres alliés en 2011. C'était un objectif exhaustif qui touchait tous les ministères fédéraux.

Le mandat pangouvernemental était terriblement important dans le contexte de l'insurrection que les Canadiens combattaient dans le Sud de l'Afghanistan. Il a incité les principaux organismes canadiens – le ministère de la Défense nationale, le MAECI, l'ACDI – et d'autres à collaborer de façon globale afin d'obtenir les résultats recherchés. Ce passage obligé a été bien décrit par une conseillère en matière de défense et une experte en politique gouvernementale américaine, Sarah Sewall, en 2006 – au moment où les Occidentaux ont compris la nature des guerres auxquelles ils participaient en Afghanistan et en Irak :

> Les COIN sont une forme de guerre particulièrement dynamique, décentralisée et tridimensionnelle parce que les niveaux stratégiques, opérationnels et tactiques des opérations sont plus interdépendants que lors des opérations conventionnelles et *parce que l'état final ne peut être atteint uniquement par des moyens militaires* [italique ajouté par l'auteur][19]. [TCO]

Ces préceptes se reflétaient dans les méthodes de contre-insurrection employées par les Canadiens en 2010-2011. Les opérations de la Force opérationnelle (FO) Kandahar visaient à vaincre *l'insurgé* et *l'insurrection*. Les moyens nécessaires pour parvenir à ces deux objectifs étaient différents et ils exigeaient un effort pangouvernemental. Il était bien clair que toute victoire militaire remportée contre les insurgés devait être suivie rapidement de la présence permanente de la FSNA – composée de militaires et de policiers – en plus d'une gouvernance fonctionnelle et d'efforts de reconstruction et de développement liés aux économies provinciales et nationale[16]. L'approche de la contre-insurrection employée par la FO Kandahar ne se limitait pas à l'approche DÉGAGER-TENIR-CONSTRUIRE énoncée initialement dans la doctrine américaine en 2006[17]. Au cours des rotations successives, cette approche avait été perfectionnée et nuancée pour devenir DÉFINIR-FORMER-DÉGAGER-TENIR-CONSTRUIRE-DÉVELOPPER-TRANSITION. Il fallait (1) définir le problème, (2) former l'environnement, (3) dégager les influences destructives agissant sur la population ou les séparer de cette dernière, (4) tenir en assurant la sécurité, (5) construire la capacité à l'aide de la gouvernance, de la reconstruction et du développement, (6) habiliter la population locale et (7) faciliter la transition du contrôle aux autorités du pays hôte. En raison de la composante non militaire considérable des activités dans l'ensemble de ce spectre, qui prend de l'ampleur à mesure qu'on s'approche de la TRANSITION, la réussite dépendait d'une équipe pangouvernementale intégrée possédant une même compréhension des enjeux et des concepts opérationnels communs nécessaires pour s'y attaquer.

La FO Kandahar a résumé cette approche dans son énoncé de mission :

> En partenariat avec la Force de sécurité nationale afghane, les forces de coalition et les partenaires pangouvernementaux, la FO KANDAHAR mènera des opérations exhaustives de contre-insurrection afin de VAINCRE l'influence des insurgés et d'améliorer la société afghane conformément aux lignes d'opération de la gouvernance, du développement et de la sécurité dans les districts de PANJWAYI, DAND et DAMAN[18]. [TCO]

Avec l'aide de policiers canadiens membres de l'Équipe provinciale de reconstruction de Kandahar (EPRK), des policiers de la Police nationale afghane (PNA) s'exercent à tirer sur le champ de tir au pistolet du Camp Nathan Smith, le 6 novembre 2010.

Peu de temps après l'arrivée des membres de la FO Kandahar en Afghanistan, la responsabilité officielle du district de Daman lui a été retirée. Par conséquent, elle était responsable principalement des districts de Panjwayi et de Dand. La population du district de Panjwayi s'élevait à environ 80 000 personnes. Son chef[19], *Haji* Fazluddin Agha, avait été commandant sur le front pendant les combats contre l'armée soviétique de 1979 à 1989 et il était membre des *moudjahidines*[20]. Il est important de noter que le district de Panjwayi est le lieu d'origine des talibans qui exerçaient une grande influence dans la partie occidentale du district[21].

La population du district de Dand se chiffrait à près de 450 000 personnes. Son chef était le *Haji* Amadullah Nazek, un membre de la nouvelle vague de dirigeants afghans nés à la fin de l'époque soviétique. C'était un habitant de Kandahar devenu adulte pendant les turbulentes années 1990. Le district de Dand était la porte d'entrée au Sud de la ville de Kandahar, considérée comme la « clé de la conquête du Sud », et c'est pourquoi il représentait un point de rassemblement stratégique pour les talibans[22].

Il a fallu surmonter des obstacles. L'approche pangouvernementale, faisant appel à la défense, à la diplomatie et au développement, exigeait un niveau accru d'interopérabilité entre des organismes qui, souvent, ne possédaient pas d'infrastructure de coordination commune. La publication du rapport Manley a modifié cette situation. Le rapport s'est traduit par les tentatives d'établissement d'un consensus général sur la mise en œuvre et la coordination d'opérations pangouvernementales décentralisées du nouveau Groupe de travail national sur l'Afghanistan et les ministères du gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de l'équipe interorganismes à l'ambassade de Kaboul, et du rep CDA K, du commandant de la FO Kandahar, des membres de l'EPRK et de la FO Kandahar. Malgré tout, cette évolution ne s'est pas faite sans heurts et en dépit de la bonne volonté et des meilleures intentions, les opérations pangouvernementales ont parfois échoué au niveau tactique, même si elles ont progressé aux niveaux stratégique et opérationnel de la guerre.

Les effets non militaires nécessaires au début du spectre des opérations de contre-insurrection suscitaient des problèmes. Dans le cadre de sa vision opérationnelle, la FO Kandahar a déterminé un nombre de « points critiques »[23] faisant partie de son approche pangouvernementale :

Sécurité

- Un nombre suffisant de policiers afghans compétents pour répondre aux besoins des villages et *protéger* les villageois et non *s'en prendre* à eux
- Opérations multinationales employant une seule armée, dirigée par la FSNA
- Commandement et contrôle intégrés dans la FSNA, relevant du chef de district et des *maliks* ou de dirigeants

Gouvernance

- Chef de district et employés *responsables* et *à l'écoute*
- *Shuras*, ou conseils consultatifs fonctionnels, représentatifs des districts et des villages, et processus provinciaux
- Représentants des principaux ministères responsables travaillant au centre du district et tenant compte des besoins des villages

Développement

- Comités de développement de district fonctionnels et représentants du développement des villages pour que tout le développement soit coordonné par le chef de district afin de répondre aux priorités établies par le district conjointement avec les villages
- Interface rurale/urbaine fonctionnelle – marchés, transport, etc.

Plus de 80 policiers de la Police nationale afghane (PNA) obtiennent leur diplôme après avoir réussi un cours de qualification élémentaire de six mois, le 6 janvier 2011.

Afin d'atteindre ces résultats, il a fallu, en 2010-2011, renforcer les opérations tactiques de la coalition par des ressources militaires et autres. Dans le domaine de la sécurité, on peut établir une sécurité continue en renforçant la capacité par des forces de sécurité locales, régionales et nationales, et dans la mesure du possible, la responsabilité de la sécurité locale a été transférée à des forces de sécurité et à des civils afghans. Dans le même ordre d'idées, il a fallu continuer d'aider à établir et à maintenir la primauté du droit et la gouvernance dans les districts. Cependant, en dernière analyse, les activités de sécurité ont été principalement axées sur le soutien et l'amélioration des conditions de gouvernance et de développement. Ces aspects ont été essentiels pour « vaincre l'insurrection et non les insurgés ».

En raison de l'environnement de sécurité incertain au tout début de la lutte contre l'insurrection, travailler aux côtés des FAC était un défi pour le MAECI et l'ACDI, nos partenaires sur le terrain. En outre, ils n'avaient pas pour mandat de fournir les effets immédiats nécessaires au renforcement du succès des

activités militaires. Cette situation, et ses implications pour les relations civilo-militaires pendant les opérations de contre-insurrection, ont été décrites avec justesse par le Brigadier Frank Kitson, de Grande-Bretagne, dans son ouvrage intitulé *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping*, dans lequel il décrit l'expérience de l'armée britannique de 1945 à 1970 :

> …même si un officier de l'armée peut considérer que les mesures non militaires nécessaires sont du ressort des autorités civiles, ces dernières estimeront que cela concerne les forces militaires parce que ces mesures sont prises pour des raisons opérationnelles. En tous points, les autorités civiles sont en droit de s'attendre à ce que le soldat sache comment prendre des mesures non militaires dans le cadre du plan opérationnel, mais une fois qu'il aura été décidé de prendre une mesure donnée, elles sauront comment la mettre en œuvre[28]. [TCO]

Des hauts fonctionnaires canadiens débarquent dans le district de Panjwayi, en Afghanistan le 12 janvier 2011. Étaient présents : le greffier du Conseil privé, M. Wayne Wouters, le vice-chef d'état-major de la défense, le vice-amiral Bruce Donaldson, ainsi que le sous-ministre du Groupe de travail sur l'Afghanistan du Bureau du Conseil privé, Mme Greta Bossenmaier.

Par conséquent, la FO Kandahar a eu recours à ses propres conseillers en matière de politique et de développement ainsi qu'au rep CDA K et aux organisations formant l'EPRK pour mettre en œuvre le concept pangouvernemental[29].

Ce processus était bien plus simple qu'il n'y paraît. D'abord, le commandant de la FO Kandahar et le rep CDA K établissaient une vision commune qu'ils transmettaient à leurs états-majors respectifs. Les liaisons entre les états-majors étaient fréquentes, par l'intermédiaire des conseillers du MAECI et de l'ACDI de la FO Kandahar ainsi que de l'officier de liaison entre la FO Kandahar et l'EPRK. Afin d'appuyer les opérations, la synchronisation des effets pangouvernementaux faisait partie du processus de planification. L'affectation de tâches non militaires à des organisations capables d'opérer dans l'environnement violent des combats constituait la lacune du processus.

Cette lacune a été comblée par les activités d'influence (AI) des FAC, c'est-à-dire que les équipes des opérations d'information, de coopération civilo-militaire (COCIM) et des opérations psychologiques contribuaient à faire le lien entre les effets immédiats nécessaires aux opérations de sécurité dans le cadre de la gouvernance et du développement et les programmes, les processus et les politiques à long terme établis avec l'aide d'organismes tels que le MAECI et l'ACDI. En d'autres termes, les effets non durables des projets militaires à impact rapide étaient liés aux activités viables à moyen terme nécessaires aux processus infranationaux et nationaux, par l'intermédiaire des AI. Ces petites équipes étaient attachées aux forces de campagne et travaillaient de concert avec les équipes de stabilisation du district (ESD) et les équipes civilo-militaires multinationales situées dans les centres de district. Toutes ces équipes étaient liées à la FO Kandahar et à l'EPRK. De plus, la contribution des conseillers en matière de développement et de politique, celle de l'EPRK et celle du rep CDA K pouvaient être prises en compte par l'intermédiaire des matrices de synchronisation créées en vue des opérations.

La gouvernance, qui constituait l'un des deux points de mire, était renforcée par l'intermédiaire d'un soutien direct aux structures qui faciliteraient l'administration et la gestion publiques du district, allant de l'infrastructure nécessaire pour gouverner efficacement à l'aide à l'établissement de la capacité humaine requise pour la gouvernance au sein du district. On a aussi aidé à mettre en place les conditions voulues pour que les *shuras* représentatifs des villages envoient des porte-parole au *shura* du district. À son tour, le *shura* du district recevait de l'aide pour assurer la liaison avec les représentants provinciaux. Tout au long de ce processus, le domaine de l'information était façonné de façon à appuyer ces structures afghanes au moyen des capacités à la disposition des équipes chargées des opérations d'information et des opérations psychologiques.

Par ailleurs, on n'a pas négligé la reconstruction et le développement. Le fonds de prévoyance du commandant (FPC) a été d'une grande utilité en finançant une multitude de projets à impact rapide. Le FCC était l'équivalent du Programme d'intervention d'urgence du commandant (CERP) américain. Il permettait au commandant de la FO Kandahar d'avoir accès à des fonds pour les projets de reconstruction et de développement et de les distribuer pour combler l'écart entre les projets actuels financés par d'autres donateurs et le financement prévu des programmes interorganismes. Parmi les projets financés par le FCC avant 2010, notons le projet d'infrastructure et d'équipement de la Police nationale afghane, les améliorations apportées au campus de l'université de Kandahar et l'équipement fourni au service des incendies de Kandahar. Le FPC était lié au programme Rémunération en espèces du travail, comparable au concept américain « Money as a Weapon System ». Ce programme permettait d'employer des hommes et des jeunes en âge de combattre pour réaliser des projets locaux durant les périodes de l'année où les attaques des insurgés étaient les plus nombreuses, normalement à la fin de la saison des semailles et des récoltes. En employant des hommes en âge de combattre, la FO Kandahar réduisait le nombre de recrues disponibles pour les commandants des insurgés. Néanmoins, il était bien entendu que ces emplois devaient contribuer à la gouvernance et au développement durables. Il fallait travailler étroitement avec les employés et les spécialistes du MAECI et de l'ACDI[30].

Ces mesures de reconstruction et de développement ont permis de réaliser des progrès dans les districts de Dand et de Panjwayi, ce dernier étant celui qui connaissait le plus de difficultés. Dans le district de Dand, une masse critique de *tashkil*, l'organisation ou la structure, constituait un exemple positif pour la gouvernance de Kandahar. Dirigés par un chef de district efficace, les membres du personnel sont devenus de plus en plus capables de planifier et d'exécuter des projets avec un soutien minime de la communauté internationale[27]. Le secteur de la Justice manquait cruellement de personnel. Dans d'autres domaines, les responsables de l'éducation et d'autres services étaient nombreux et dynamiques. Parallèlement, dans le district de Panjwayi, le *tashkil* s'est formé tranquillement pour former une équipe unie. En 2010, à la suite de la nomination d'Agha comme chef du district par Karzaï, le district a connu un renouveau. Même si les gains réalisés dans le domaine de la sécurité restaient à solidifier, le district de Panjwayi était sur la bonne voie. On peut constater les progrès accomplis en observant les changements survenus dans les deux districts en une seule année :

Photo du MDN AR2011-0015-005 par le caporal Tina Gillies

Des militaires supérieurs afghans et canadiens assurent le suivi de projets de développement dans le district de Dand, le 18 janvier 2011.

Le Conte de deux districts[28]

PANJWAYI

Gouvernance (*Tashkiel* pourvus/vacants)
Septembre 2010 – 2/37
Juillet 2011 – 11/40

Écoles
Septembre : Ouverte – 1; Fermées – 31
Juillet : Ouvertes – 10; Fermées – 27

Cliniques
Septembre : Ouvertes – 1; Fermées – 4
Juillet : Ouvertes – 2; Fermées – 3

DAND

Gouvernance (*Tashkiel* pourvus/vacants)
Septembre 2010 – 12/28
Juillet 2011 – 22/40

Écoles
Septembre : Ouvertes – 15; Fermées – 16
Juillet : Ouvertes – 31; Fermée – 0

Cliniques
Septembre : Ouvertes – inconnu; Fermées – inconnu
Juillet : Ouvertes – 5; Fermée – 0

Qui plus est, le Canada a appuyé la stabilisation des districts de Panjwayi et de Dand en assurant la liberté de mouvement *à l'intérieur* et *aux alentours* de ces districts par l'amélioration constante des routes. Ces travaux routiers ont permis à la FSNA et aux forces de l'OTAN de se déplacer pour accomplir les activités de sécurité et appuyer les initiatives en matière de gouvernance et de développement – ce qui, en fin de compte, a contribué à renforcer la légitimité du gouvernement afghan et à rétablir les communautés locales grâce à l'accès aux soins médicaux, à l'éducation et aux marchés. En tout, plus de 103 km de route ont été construits ou améliorés, dont 40 ont été pavés, et quatre ponts ont été construits. Ces travaux ont été effectués à la fois par des entrepreneurs locaux financés par le FCC et les membres du Régiment du génie de la FO Kandahar, qui a mené à terme plus de 150 projets de reconstruction/construction. Bien que ses effectifs aient été assez restreints, c'est-à-dire 261 militaires et employés civils (sept employés de Construction de Défense Canada et 74 membres du Programme de soutien contractuel des Forces canadiennes [CANCAP]), le Régiment du génie a exercé son influence sur presque tous les aspects des activités de la FO Kandahar. Outre les travaux qu'ils ont terminés et supervisés, les membres du Régiment ont assuré la priorisation et la synchronisation des travaux de génie, de stabilité et de reconstruction[29].

De même, les équipes de coopération civilo-militaire (COCIM) ont planifié 521 projets appuyant directement les Afghans habitant dans des villages clés et faisant appel à leur participation. Elles ont contribué à créer 10 000 jours-personnes d'emploi. Voici quelques exemples :

- Projets de canaux et de drainage – 29 canaux, 56 kilomètres
- Écoles (en partenariat avec la COCIM) – 28 écoles
- Mosquées (en partenariat avec la COCIM) – 42 mosquées
- Infrastructure des services de police – 18 postes
- Infrastructure de gouvernance – sept sites
- Clinique médicale – une clinique

Les équipes de la COCIM ont également facilité l'exécution de projets de moindre envergure qui ont contribué à fournir le nécessaire quotidien, allant de l'aide humanitaire au soutien de tous les types de projets afghans. Cela a eu des effets positifs

Photo du MDN AR2011-0201-04 par le caporal Tina Gillies

qui ont dépassé toutes les espérances, et tout au long du processus, ces projets ont été harmonisés avec les programmes et les politiques du MAECI et de l'ACDI, au nom du GRIA[30].

L'expérience des FAC durant la dernière année des opérations de combat en Afghanistan a fait ressortir les impératifs de la trinité paradoxale des opérations pangouvernementales : (1) la sécurité sans une bonne gouvernance est inutile, (2) la bonne gouvernance sans le développement n'est pas durable et (3) le développement sans la sécurité n'est pas viable. Les FAC ont appris et revisité beaucoup de leçons retenues durant leurs activités en Afghanistan. La mise en œuvre d'une approche intergouvernementale canadienne détaillée pour régler les dilemmes complexes dans l'environnement contemporain était le fruit des efforts de ceux qui ont servi à Kandahar à compter de 2006. Tous les progrès accomplis en 2010-2011 étaient liés à leur travail et à leurs sacrifices. Le MAECI et l'ACDI, ainsi que d'autres organisations gouvernementales telles que la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et Service correctionnel Canada (SCC)[31], comptaient parmi les partenaires du Canada sur le terrain.

Enfin, s'il est une autre leçon à renforcer, c'est la nécessité de créer et de maintenir des relations organisationnelles et individuelles et d'élaborer une vision commune entre les multiples groupes et individus. Non seulement cet objectif facilitera le concept pangouvernemental, mais il prendra en compte la nature disséminée et déstructurée des opérations du XXIe siècle. Il est impossible d'exercer un commandement efficace dans l'environnement contemporain au moyen des mesures hiérarchiques traditionnelles de commandement et de contrôle. Il faut se doter d'organisations qui sont inclusives et établir et entretenir la confiance mutuelle et l'intention commune afin de favoriser l'auto-synchronisation et l'adaptation ainsi que l'unification des efforts pour l'accomplissement de la mission. Ces organisations sont militaires ou non militaires et sont composées d'une combinaison de réseaux sociaux et de réseaux d'information qui peuvent se synchroniser parce qu'ils partagent la même vision. Ainsi, comme le faisceau de baguettes dans la fable d'Ésope, l'union fait la force. Les Canadiens en ont certainement fait la preuve durant leur expérience à Kandahar en 2010-2011[32].

Pour conclure, l'équipe pangouvernementale en Afghanistan a retenu des leçons vitales en matière de contre-insurrection et de relations interministérielles, mais l'élément fondamental était la nécessité d'intégrer tous les efforts militaires et non militaires aux niveaux tactique, opérationnel et stratégique, tant *latéralement* que *verticalement*. Il s'ensuit que, pour garantir l'intégration des projets à impact rapide et de renforcement des capacités réalisés durant les opérations militaires dans les activités à long terme et durables, il faut fournir aux commandants militaires les moyens – ressources matérielles et humaines – *habilitant* cette intégration. On ne saurait sous-estimer le rôle des activités d'influence, des membres du génie et d'autres éléments habilitants clés à cette fin. Je suis d'accord avec les praticiens et les théoriciens comme Pratt, Sewall et Kitson lorsqu'ils affirment que les officiers militaires doivent être préparés et habilités à orchestrer tous les types d'activités non militaires. Ces efforts de reconstruction, de développement et de gouvernance sont nécessaires au succès de notre mission dans les conflits de faible intensité auxquels nous avons participé pendant la dernière décennie et auxquels nous continuerons de prendre part dans un avenir prévisible.

RMC

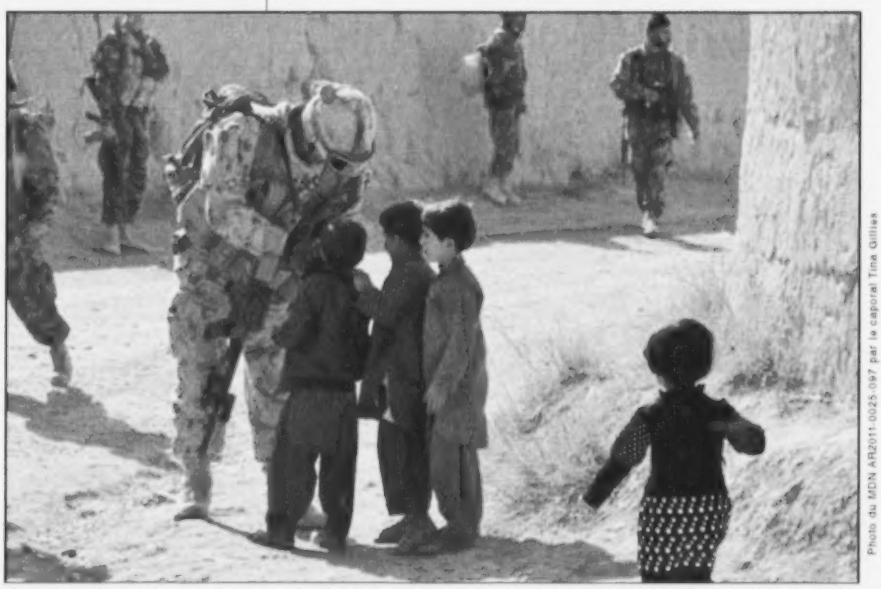


Photo du MDN AR2011-0025-097 par le caporal Tina Gillies

Un soldat de la Force opérationnelle Kandahar en compagnie d'enfants afghans locaux dans le cadre d'une patrouille débarquée, le 22 janvier 2011.

NOTES

1. Une partie des idées et du contenu du présent chapitre sont le résumé de recherches publiées dans des ouvrages antérieurs : Howard G. Coombs et lieutenant-général (à la retraite) Michel Gauthier, « Campaigning in Afghanistan: A Uniquely Canadian Approach… », publié sous la direction du colonel Bernd Horn, *No Easy Task*, Toronto, Dundurn Press, 2011; Howard G. Coombs, « Canadian Whole-of-Government Operations Kandahar – September 2010 to July 2011 », *Vimy Paper*, Ottawa, The Conference of Defence Associations Institute, décembre 2012; et Howard G. Coombs, « APLN.06.03.LE Introduction to the Comprehensive Approach to Operations in a Joint, Inter-Agency, Multinational and Public Environment », présentation lors du Cours sur les opérations de l'Armée de terre au Collège d'état-major et de commandement des Forces canadiennes à Kingston, en Ontario, le 31 octobre 2011. Je suis aussi reconnaissant à Keith Pratt, de l'United States Agency for International Development, pour ses commentaires oraux et écrits et son appui aux efforts de la Force opérationnelle Kandahar dans le district de Dand, province de Kandahar, en Afghanistan (2010-2011). Toute erreur ou omission dans le texte final est attribuable à ma compréhension de l'information et des recherches consultées ou fournies par Keith et d'autres.
2. Keith Pratt, « Development's Role in COIN Using Timeline as a Trigger for Development », étude non publiée, 7 février 2012, p. 1.
3. La contre-insurrection, ou COIN, est généralement définie comme une action militaire organisée pour combattre une insurrection. Elle a été définie comme suit par le chercheur australien David Kilcullen, Ph. D. : « Axée sur la population, elle cherche à la protéger des insurgés ou à l'empêcher d'entrer en relation avec ces derniers, et elle lutte contre les insurgés pour s'emparer de l'influence et du contrôle à la base. » [TCO] David Kilcullen, *The Accidental Guerrilla: Fighting Small Wars in the Midst of a Big One*, New York, Oxford University Press, 2009, p. xv.
4. Les Forces canadiennes sont devenues récemment les Forces armées canadiennes.
5. Janice Gross Stein et Eugene Lang, *The Unexpected War: Canada in Kandahar*, Toronto, Penguin Group (Canada), 2007; réimpression en 2008, p. 244-245. De 2002 à 2011, 158 membres des Forces armées canadiennes et quatre civils canadiens ont été tués. Parmi ces derniers figurent un diplomate, un journaliste et deux travailleurs humanitaires. « Afghanistan: In the line of duty: Canada's casualties (dernière mise à jour le 31 octobre 2011) », *CBC News*, à l'adresse http://www.cbc.ca/news/background/afghanistan/casualties/list.html, consulté le 6 mars 2013, s.l.
6. Stein et Lang, *op. cit.*, p. 107-108.
7. Hillier a été par la suite promu général et nommé chef d'état-major de la défense, poste qu'il a occupé de février 2005 à juillet 2008.
8. Général Rick Hillier, *A Soldier First: Bullets, Bureaucrats and the Politics of War*, Toronto, HarperCollins, 2009, p. 389.
9. Howard G. Coombs et le général Rick Hillier, « Command and Control during Peace Support Operations: Creating Common Intent in Afghanistan », sous la direction d'Allan English, *The Operational Art: Canadian Perspectives – Leadership and Command*, Kingston, Ontario, Presses de l'Académie canadienne de la défense, 2006, p. 173-191.
10. Lieutenant-colonel Michel-Henri Saint-Louis, CD, « L'équipe consultative stratégique en Afghanistan : un élément de l'approche canadienne d'ensemble aux opérations de stabilisation », *Revue militaire canadienne*, vol. 9, n° 3 (automne 2009), p. 58-67. Il est à noter que le Lcol Saint-Louis a commandé le dernier groupement tactique canadien déployé à Kandahar. Cette unité a incité Nelofer Pazira, réalisatrice canado-afghane à déclarer : « Mais quand bien même nous désirerions, en rétrospective, affirmer que les Canadiens ont apporté une contribution, il n'a jamais existé de plan détaillé. Seul le dernier groupement tactique est allé rencontrer et accueillir les habitants locaux pour leur demander ce dont ils avaient besoin au lieu de se contenter de combattre. » [TCO] Citée par Susan Sachs dans « Newsmakers 2011: In Their Own Words "…to see Canada leave Kandahar" », *The Globe and Mail*, 24 décembre 2011, p. A11.
11. Canada, « Panel indépendant sur le rôle futur du Canada en Afghanistan » et Canada, Chambre des communes du Canada, *39e législature, Journaux de la 2e Session*, n° 53 (lundi 25 février 2008, 11 h), à l'adresse http://www2.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?pub=Journals&doc=53&Language=E&Mode=1&Parl=39&Ses=2, consulté le 5 août 2010.
12. Hillier, *A Soldier First*, p. 470-471.
13. Canada, gouvernement du Canada, ministère de la Défense nationale, *Stratégie de défense – Le Canada d'abord*, (2008), à l'adresse http://www.forces.gc.ca/site/pri/first-premier/June18_0910_CFDS_english_low-res.pdf, p. 3-4.
14. Canada, gouvernement du Canada, « Note d'information : Six priorités du Canada en Afghanistan », *L'engagement du Canada en Afghanistan*, à l'adresse http://www.afghanistan.gc.ca/canada-afghanistan/news-nouvelles/2009/2009_05_07b.aspx?view=d; internet, consulté le 20 mars 2013, s.l.
15. Sarah Sewall, *Military Review* 86, n° 5, (septembre-octobre 2006), p. 104.
16. Howard G. Coombs et brigadier-général Dean Milner, « Canada's Counter Insurgency in Afghanistan », *On Track*, vol. 15, n° 4, (hiver 2010), p. 23-27.
17. États-Unis, Department of the Army, *The U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual*, Avant-propos du General David H. Petraeus, du Lieutenant-General James F. Amos et du Lieutenant-Colonel John A. Nagl, introduction de Sarah Sewall, Chicago Illinois, University of Chicago Press, 2007, p. 174-184.
18. Cité dans Coombs, « APLN.06.03.LE Introduction to the Comprehensive Approach to Operations… », diapositive 29.
19. Les termes « chef de district » et « gouverneur de district » ont été utilisés indifféremment. Aux fins du présent article, nous utilisons seulement le terme « chef de district ».
20. Les Afghans ont participé aux activités associées à l'établissement de la sécurité et à la reconstruction de leur pays au prix de grands risques personnels. À la mi-janvier 2012, *Haji* Fazluddin Agha a été tué avec des membres de sa famille et de son entourage par un kamikaze.
21. Pour une analyse du district de Panjwayi et du mouvement des talibans, voir Abdul Salam Zaeef, *My Life with the Taliban*, New York, Columbia University Press, 2010.
22. Pour plus de détails sur les districts de Panjwayi et de Dand, voir Coombs, « APLN.06.03.LE Introduction to the Comprehensive Approach to Operations… », diapositive 28.
23. Malcolm Gladwell, *The Tipping Point: How Little Things Can Make a Big Difference*, Boston, New York et Londres, Little, Brown and Company, 2000.
24. Frank Kitson, *Low Intensity Operations: Subversion, Insurgency and Peacekeeping*, Londres, Faber and Faber Limited, 1971; réimpression en 1972, p. 7.
25. Notre succès dans l'emploi du concept pangouvernemental est grandement attribuable à la conseillère en matière de développement de la FO Kandahar, Anne Lavender (ACDI), au conseiller en matière de politique, Colin Lake (MAECI) et au rep CDA K. Tim Martin (MAECI). Je désire aussi remercier les membres de l'ACDI, du MAECI, nos partenaires interorganismes américains ainsi qu'une multitude d'autres personnes qui composaient l'EPRK et ses éléments associés de leur travail acharné et de leur dévouement dans des circonstances éprouvantes et dangereuses.
26. Canada, gouvernement du Canada, Comités de la Chambre des communes – Comité permanent de la défense nationale (39-2), « Réponse du gouvernement au premier rapport du Comité permanent de la Défense nationale – Les Forces canadiennes en Afghanistan », présenté à la Chambre le 17 octobre 2007, à l'adresse http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=3077584&Mode=1&Language=E, consulté le 15 avril 2013, s.l. voir États-Unis, United States Army, Center for Army Lessons Learned, « Handbook No. 09-27 – Commander's Guide to Money as a Weapons System », avril 2009, à l'adresse http://usacac.army.mil/cac2/call/docs/09-27/09-27.pdf, consulté le 15 avril 2013. Dans la dernière révision budgétaire, le gouvernement canadien a annoncé la fusion du MAECI et de l'ACDI. On pourrait déclarer qu'il s'agit du résultat naturel des efforts pangouvernementaux du Canada en Afghanistan.
27. Le contrôle du district de Dand a été transféré aux Afghans en 2012.
28. Coombs, « APLN.06.03.LE Introduction to the Comprehensive Approach to Operations… », diapositive 38.
29. *Ibid*, diapositive 39.
30. *Ibid*, diapositive 41.
31. *Ibid*, diapositive 43.
32. *Ibid*, diapositive 1.

Photo de Canadian Press/AP02/05/364 (Allauddin Khan)

Le bâtiment 4 après les événements du 7 mai 2011.

CHAOS À KANDAHAR : LA BATAILLE POUR LE BÂTIMENT 4

par Bernd Horn

Le brûlant soleil d'Afghanistan écrasait sans relâche la base d'opérations avancée (BOA) située en périphérie de la ville de Kandahar. Même l'ombre ne procurait qu'un répit temporaire. Toutefois, pour les membres des forces d'opérations spéciales du Canada (FOSCAN) en déploiement à la BOA Graceland, la chaleur n'avait rien de spécial, pas plus que l'environnement complexe, ambigu et toujours changeant dans lequel ils œuvraient. Soudain, des coups de feu se sont fait entendre au loin, troublant la relative tranquillité de mi-journée de la BOA. Faisant d'abord penser à un moteur hésitant, les détonations étaient perçues par à-coups, mais leur rythme s'est accéléré pour enfin se stabiliser. À un moment donné, une balle traçante a décrit un arc au-dessus de la BOA et certains ont alors cru que le camp était attaqué.

Le commandant de l'opération (Op) *Legion*, rotation 1-11, de la Force opérationnelle d'opérations spéciales (FOOS) 58 et son commandant des forces terrestres (CFT), le capitaine David[1], ont gagné rapidement le centre des opérations tactiques pour voir ce qui se passait en ville. Les coups de feu ne sont pas inhabituels aux environs de l'agglomération urbaine tentaculaire, surtout en raison de l'insurrection, mais il était clair qu'il se passait quelque chose d'important. Le volume et le rythme du tir, ainsi que des explosions sporadiques, annonçaient de toute évidence des ennuis. De plus, comme la violence était répandue et persistante, il était clair qu'elle n'était pas limitée à une zone précise.

Photo du MDN DH-2007-218-3737

Le colonel Bernd Horn, OMM, MSM, CD, Ph. D., *officier d'infanterie, est chef d'état-major des Programmes d'instruction et d'éducation stratégiques à l'Académie canadienne de la Défense. Il est également professeur auxiliaire d'histoire au Collège militaire royal du Canada et à l'Université Norwich.*

Alors que les officiers des FOSCAN et leur état-major cherchaient à communiquer avec le quartier général supérieur et d'autres sources pour déterminer ce qui se passait exactement, une estafette de la compagnie d'intervention provinciale – Kandahar (CIP-K), une unité afghane, est arrivée avec un message de son commandant. La CIP-K, qui est coimplantée avec les FOSCAN à la BOA Graceland, venait d'être appelée par sa chaîne de commandement de la Police nationale afghane (PNA). En fait, la CIP-K avait reçu l'ordre de se rendre aussi vite que possible au palais du gouverneur, en ville. Les Canadiens allaient donc être mêlés de près au drame qui se jouait à Kandahar ce 7 mai 2011. Sans autre information que des indices d'une attaque menée à proximité de leur BOA, et sachant que la saison actuelle des combats s'était déjà révélée être l'une des plus violentes de l'insurrection, la FOOS 58 a rapidement été aspirée dans la tempête et la crise qui s'étaient déjà abattues sur la ville.

La FOOS 58 a été entraînée dans la bagarre par la CIP-K. Il s'agit d'une unité de la police spéciale nationale afghane comptant environ 135 membres répartis dans trois équipes d'intervention spéciales (EIS). L'équipe verte de la FOOS 58[2] a été chargée de l'instruction et du mentorat de ses homologues afghans. Par conséquent, lorsque le ministre de l'Intérieur (MI) ou la chaîne de commandement de la PNA appelle la CIP-K, on s'attend à ce que toutes les troupes disponibles répondent. En outre, il est implicitement entendu que la CIP-K *et ses mentors* doivent se déplacer immédiatement, à l'instar d'une unité de réaction rapide.

Comme la CIP-K est installée dans des tentes à l'intérieur de la BOA Graceland, son activation est assez simple. Normalement, le chef de la police provinciale (CPP) ou le chef de la sécurité de Kandahar (CSK) confie une tâche à la CIP-K. L'officier de liaison de la PNA à la BOA Graceland reçoit un appel sur son téléphone cellulaire, ce qui déclenche l'Op *Response*, soit le plan de contingence convenu pour activer la CIP-K et ses mentors en vue d'une opération. Dès qu'elle est avisée, l'équipe verte doit, ainsi que la CIP-K, se préparer au déploiement. De son côté, le quartier général de la FOOS 58 doit immédiatement coordonner l'élimination de tout conflit quant à l'utilisation du champ de bataille avec les titulaires de l'espace de bataille (TEB) et informer le quartier général de sa chaîne de commandement (Force opérationnelle interarmées – Afghanistan [FOI-A]) ainsi que le Commandement régional (Sud) (CR[S]) de l'exécution de l'Op *Response*.

Pour les Afghans, la CIP-K fait partie intégrante du plan de sécurité de la ville de Kandahar. De l'avis du commandant de la FOOS 58, « c'est la meilleure des unités afghanes. »

C'est ainsi que malgré l'absence totale d'information sur les événements en cours dans la ville, la FOOS 58 s'est préparée à déployer la CIP-K. Le commandant de la FOOS confirme : « Nous savions que nous devions y aller. Nous avons suivi d'aussi près que possible. » [TCO] La situation était aggravée par le fait que la violence en Afghanistan avait atteint en 2010 son niveau le plus élevé depuis 2001, d'après les analystes stratégiques. À la fin de la récolte du pavot, la saison des combats de 2011 perpétuait la tendance[3]. Les 2 et 3 avril, les talibans se sont joints aux protestations découlant de la destruction par le feu d'un exemplaire du Coran par le pasteur Terry Jones, en Floride, et ils ont attaqué le complexe du gouverneur. Les manifestations ont fait 9 morts et plus de 90 blessés[4]. Moins d'une semaine plus tard, soit le 7 avril, les talibans ont attaqué un centre d'instruction de la police, ce qui a entraîné la mort de six personnes. Le 15 avril, ils ont infiltré le quartier général de la PNA et tué le chef de la police; 9 jours plus tard, le 24 avril, un tunnel a permis aux talibans de libérer 500 militants incarcérés à la prison de Sarpoza. Il est important de préciser que ces deux dernières opérations avaient été menées avec l'aide de complices à l'intérieur[5].

Après tout cela, la ville de Kandahar avait commencé à sombrer dans le chaos et à présenter un risque encore accru pour les forces coalisées. L'intensification des attaques et des troubles sociaux dans la ville compliquait énormément les opérations normales. Les opérations en zone urbaine, déjà difficiles et complexes, sont devenues encore plus embrouillées, car il était de plus en plus ardu de distinguer les amis des ennemis. Rempli de combattants talibans revêtus d'uniformes gouvernementaux, de sympathisants et d'« agents » actifs prêts à se retourner contre leurs anciens collègues et alliés, l'espace de bataille ne pouvait pas être plus difficile.

Vers 12 h 30 le 7 mai 2011, des insurgés talibans ont lancé une violente attaque coordonnée dans la ville. Ils ont frappé plusieurs objectifs, dont le palais du gouverneur, l'ancien quartier général du corps de l'ANA et un poste subordonné de la PNA (près de la BOA Graceland), ainsi que trois autres de ces postes subordonnés, le quartier général de la PNA, le bureau du maire et deux écoles secondaires. Les talibans ont aussi tenté de bloquer les principales routes menant à la ville.

L'offensive des talibans constituait de toute évidence une opération majeure. Les commandants des insurgés déclaraient qu'ils ne visaient rien de moins que « la prise de contrôle de la ville[6]. » Menée par un groupe de 60 à 100 insurgés et 20 kamikazes au plus, l'attaque s'inscrivait dans l'offensive printanière des talibans, appelée opération *Badar*.

L'attaque de la ville de Kandahar, dont la population est estimée à un million d'habitants, était une stratégie délibérée visant à urbaniser davantage l'insurrection dans la région de Kandahar, puisque l'intensification des activités des Américains dans les zones rurales périphériques avait chassé les talibans de leurs bastions des districts environnants. Tirant profit d'années de combats, les talibans ont compris que s'ils attaquaient plusieurs objectifs, les forces de sécurité seraient dépassées par la situation. Le commandant des talibans a expliqué les choses comme suit : « si nous attaquons à un endroit, toutes les forces de sécurité s'y précipitent et nous encerclent; de cette façon, elles ne peuvent pas nous arrêter[7]. » [TCO]

Cette stratégie sournoise avait des avantages. La bataille a débuté par une explosion à l'extérieur du complexe du gouverneur, suivie de coups de feu provenant des étages supérieurs d'un centre commercial à niveaux multiples. Le porte-parole du ministre de l'Intérieur, Zemari Bashary, indiquait que huit kamikazes s'étaient fait exploser pendant des attaques simultanées visant le complexe du gouverneur, un bureau du service du renseignement afghan et des avant-postes de la police.

C'est dans ce contexte que les autorités afghanes ont lancé l'Op *Response* à 13 h 30 le 7 mai 2011. Comme une des attaques se déroulait à 400 mètres seulement de la BOA Graceland, le commandant de la FOOS 58 avait quelques décisions importantes à prendre. Il se souvient ainsi des événements :

> *Nous avons entendu des coups de feu qui semblaient dirigés contre le camp. Il était évident qu'il se passait quelque chose en ville et nous tentions de comprendre, tout comme le titulaire de l'espace de bataille. De la partie nord de [la BOA] Graceland, nous pouvions apercevoir le canal et l'école. Des insurgés s'y trouvaient. Comme plusieurs attaques avaient lieu en ville, j'ai ordonné le branle-bas de combat dans le camp tandis que nous tentions de savoir ce qui se passait. La situation était très chaotique. Nous avons pensé que la CIP-K serait appelée et nous avons donc accru notre préavis de mouvement. Personne ne savait ce qui se passait. Ni le TEB ni nous. Peu de temps après, la CIP-K était appelée à défendre le palais du gouverneur.* [TCO]

En réaction à cette décision, le capitaine David et son équipe verte se sont attachés à aider la CIP-K à « s'activer ». Toutefois, ils commençaient aussi leurs préparatifs de déploiement, puisqu'ils savaient bien qu'on ferait inévitablement appel à eux. Les membres de la CIP-K s'empressaient de prendre leurs armes et leurs munitions, puis d'agencer leurs véhicules. Après quoi, tous, à l'exception d'une section restant à l'arrière comme réserve, se sont précipités dans la direction d'où provenaient les tirs, pas très loin de là.

Peu après, la CIP-K est arrivée au palais du gouverneur et le commandant supérieur de la PNA sur place l'a rapidement mise à l'œuvre. Au début, les membres de la CIP-K se sont intégrés au cordon entourant le palais. Toutefois, des insurgés s'étaient emparés du « bâtiment bleu » à deux étages situé au nord du palais, d'où ils faisaient feu sur la résidence du gouverneur et sur les édifices voisins à l'aide d'armes légères et de grenades propulsées par fusée. Le CPP et le CSK ont rapidement fait appel à la CIP-K; un échange de feu et un assaut prolongés ont suivi.

Pendant ce temps, le personnel des FOSCAN, à la BOA Graceland, était en alerte maximale. Par hasard, quelques renseignements ont commencé à filtrer du quartier général de la FOI-A, la situation commençant à se préciser. Pour l'heure, les objectifs des talibans étaient identifiés et isolés en grande partie. Un des objectifs principaux était un imposant complexe commercial de trois étages (surnommé « bâtiment 4 ») situé au sud du palais du gouverneur. Des insurgés s'étaient retranchés à l'intérieur, d'où ils tiraient sur le complexe du gouverneur et sur les édifices adjacents. Avant même que la CIP-K ait achevé son assaut contre le bâtiment bleu, au nord, le MI d'Afghanistan exigeait que la compagnie attaque ce nouvel objectif.

Dans ce but, à 17 h, le TEB, un groupement tactique américain relevant de la Force opérationnelle multinationale (FOM) Raider et portant le nom de code *Phoenix 6*, demandait que l'équipe verte de la FOOS 58 et la CIP-K, qu'elle encadrait, commencent à planifier un assaut délibéré contre le complexe commercial qui comptait plus de 100 pièces. Sachant bien que l'ampleur de cette tâche dépassait les capacités de la CIP-K, le capitaine David et ses hommes ont quitté la BOA Graceland pour rejoindre le commandant de la CIP-K et le TEB afin d'amorcer la planification de l'assaut délibéré contre le nouvel objectif.

Comme les troupes approchaient du point de rendez-vous (RV), le capitaine David a essayé d'établir les communications avec *Phoenix 6*, mais sans succès. Puis, soudainement, alors qu'elles exécutaient un virage en direction du point de RV désigné, une scène de dévastation s'est révélée à leurs yeux. Parmi toute cette destruction, un véhicule américain résistant aux mines et aux embuscades, qui venait de sauter sur un dispositif explosif de circonstance (IED), faisait péniblement marche arrière. « Toute cette zone était anéantie », raconte le sergent Clifford. « On voyait que de nombreuses bombes avaient explosé. Tout le secteur était dévasté », se rappelle le sergent Caleb, « [...] le palais du gouverneur était en morceaux. » [TCO] Avertie que d'autres IED étaient dissimulés le long de la route, devant, l'équipe verte a rebroussé chemin pour établir un point de débarquement des véhicules (PDV) de rechange.

Le capitaine David et son équipe sont arrivés au point de RV vers 18 h. La CIP-K venait tout juste de reprendre le bâtiment bleu. Bien que fatigués, les membres de la CIP-K se sont présentés au RV, prêts à lancer leur second assaut de la journée.

L'objectif avait été bouclé par le groupement tactique américain, qui assurait la protection des forces en empêchant de nouveaux insurgés d'approcher depuis différentes zones et de s'en prendre à la CIP-K et à ses mentors. Toutefois, les Américains étaient manifestement épuisés. Ils s'étaient éparpillés dans toute la ville et avaient fait face à de nombreux incidents au cours de la journée. En outre, les kamikazes et les IED présentaient toujours une très grave menace. Tout le monde était à bout de nerfs.

Phoenix 6 fournissait maintenant des guides pour diriger la CIP-K et ses mentors sur le terrain du palais et leur permettre d'atteindre le bâtiment voulu en empruntant une voie d'approche moins exposée. En sortant de la résidence du gouverneur, ceux-ci ont pu parvenir à un muret de béton situé entre le terrain du palais et le bâtiment constituant l'objectif. Le capitaine David a fait de cet endroit sa zone de rassemblement. De là, il a procédé à une reconnaissance pour confirmer le point d'entrée. Pendant ce temps, ses tireurs d'élite et le contrôleur aérien tactique interarmées (CATI) gagnaient un bâtiment voisin situé à l'ouest de l'objectif, où les Américains et la PNA avaient déjà établi un poste d'observation. Les tireurs d'élite s'instal-

laient rapidement et commençaient à observer l'objectif pour y déceler des mouvements.

La tâche qui attendait l'équipe verte et la CIP-K était de taille. Le bâtiment était imposant, en plus d'être complexe. C'était un enchevêtrement de boutiques et de bazars débordant de produits et d'articles divers. Des tapis, des tapisseries, des sacs de toile remplis de toutes sortes de biens encombraient les boutiques, les couloirs et les entrées. N'importe qui pouvait se dissimuler et tout pouvait être caché. Ce bâtiment n'était rien de moins qu'un piège mortel.

Le défi et le risque n'échappaient pas au personnel des FOSCAN. « J'ai été immédiatement frappé par la taille du bâtiment », a admis le capitaine David. Tout de suite, le sergent Justin a constaté : « Nous ne sommes pas assez nombreux. » Le sergent Caleb s'est exclamé que c'était un énorme cauchemar en termes de CR [combat rapproché]. Le commandant de la FOOS 58, de son côté, a affirmé que « le bâtiment était une vaste zone dangereuse. Il n'y avait pas de murs en dur à l'intérieur. Il était possible de tirer d'un étage à l'autre. » [TCO]

Malgré l'ampleur et la portée de l'objectif, qui auraient facilement pu exiger plusieurs compagnies d'infanterie très entraînées, le capitaine David ne disposait pour mener l'assaut que de 25 soldats de la FOOS 58 et de 55 membres de la CIP-K. Une fois le plan élaboré, le capitaine David a lancé l'opération de nettoyage à 18 h 30.

Photo du MDN

Dommages résultant de l'attaque initiale aux IED dans le secteur du marché.

Les soldats américains chargés du bouclage ont indiqué que des insurgés avaient été aperçus pour la dernière fois dans le bâtiment dix minutes plus tôt. Toutefois, ils ignoraient alors combien d'insurgés s'y trouvaient et où ils avaient pris position. Jusque-là, les soldats américains et les FSNA s'étaient limités à tirer sur les occupants du bâtiment. Personne n'avait osé pénétrer dans le gigantesque complexe.

Le groupe d'assaut était maintenant prêt à commencer sa fouille depuis le sous-sol, puisqu'il s'agissait du point de départ le plus sûr. Le CFT se disait que le bâtiment était si vaste et sa force, si limitée, que son plan devait rester simple. De plus, il s'inquiétait de l'éparpillement et de la possibilité d'engagements « bleus contre bleus » (forces amies se tirant mutuellement dessus – rédact. en chef). À chaque point de contrôle (c.-à-d. à chaque étage, à l'une des trois cages d'escaliers), les mentors devaient poster un membre de la CIP-K. Le capitaine David essayait aussi de laisser des membres de son ROSC aux points stratégiques afin qu'ils puissent contrôler plusieurs membres de la CIP-K qui, en règle générale, tendent à se laisser distraire facilement et à quitter leur poste s'ils ne sont pas étroitement supervisés.

La nuit tombant rapidement, les détachements d'assaut ont franchi précipitamment l'espace dégagé pour se rendre au point d'entrée. Pendant leur déplacement à découvert, ils ont remarqué plusieurs civils sur un balcon. Ces civils afghans ont reçu l'ordre de descendre et ils ont été maintenus sous bonne garde. Le sergent Sebastian, qui en était à sa quatrième affectation de combat en Afghanistan, se rappelle : « Cela nous a surpris. Nous ne nous attendions pas à apercevoir autant d'amis à cet endroit. » [TCO] Voilà qui augmentait encore le niveau potentiel de complexité. Restait-il d'autres civils non combattants dans le bâtiment?

Gardant cette possibilité à l'esprit, le sergent Clifford et son équipe ont sécurisé le point d'entrée et la cage d'escalier nord pour constater rapidement que l'escalier sud permettait aussi de se rendre au sous-sol, ce qui les obligeait à condamner les deux et réduisait le peu de personnel déjà disponible avant même que le nettoyage commence. Le sergent Sebastian et son détachement d'assaut se sont ensuite attachés à nettoyer le sous-sol. Le complexe commercial a été le cauchemar que les FOSCAN avaient redouté. Le plancher présentait des ouvertures qui permettait de voir dans le sous-sol ou, du sous-sol, de voir l'étage supérieur. La CIP-K et ses mentors ont commencé à nettoyer le sous-sol; c'était un vaste espace comportant de nombreuses portes verrouillées; il a donc fallu beaucoup de temps et d'efforts. Puisque la mission consistait à trouver les insurgés, la fouille n'était pas extrêmement minutieuse. Les portes verrouillées de l'extérieur étaient laissées de côté pour une fouille ultérieure. Néanmoins, l'opération n'avait rien de simple. Le vaste sous-sol obscur était jonché de déchets et encombré de grands sacs de poudre et de boîtes diverses.

Une fois le sous-sol nettoyé, le sergent Clifford et son détachement d'assaut ont progressé par dépassement à travers le détachement du sergent Sebastian pour nettoyer le premier étage. Toujours aucun contact avec l'ennemi. Le détachement du sergent Sebastian s'est alors déplacé vers le deuxième étage. Un individu a été découvert et emmené. Le reste de la fouille a permis de découvrir quatre autres personnes, dont une était blessée. Comme il était alors impossible de déterminer l'identité de ces individus (c.-à-d. combattants ou non-combattants), les membres de la CIP-K les ont maintenus temporairement sous bonne garde. Toutefois, la garde de ces personnes, combinée à la nécessité de poster des sentinelles à toutes les cages d'escaliers, réduisait le nombre de soldats dont le sergent Clifford disposait pour les opérations de nettoyage. En fin de compte, le détachement d'assaut du sergent Sebastian est passé devant pour nettoyer le troisième et dernier étage.

Photo du MDN

Quelques-unes des munitions saisies durant l'engagement.

Quand la force d'assaut a atteint le troisième étage, la mission a semblé perdre sa vigueur. Le laisser-aller avait commencé à faire son chemin au sein de la CIP-K. En effet, les mentors avaient de plus en plus de difficulté à motiver leurs partenaires afghans. Le dernier étage ressemblait aux autres. Comme eux, il comportait une série de boutiques interreliées adossées au mur extérieur. Certaines portes étaient verrouillées et d'autres, pas. Un grand atrium constitué d'un îlot de boutiques occupait le centre. Chaque étage comprenait des colonnes vides qui couraient du plafond ouvert jusqu'au premier étage. Tout était relié à un corridor, ou une passerelle, qui entourait l'étage comme une piste de course et reliait les cages d'escaliers et l'atrium aux boutiques longeant le mur extérieur.

Grimpant en vitesse l'escalier pour rejoindre son commandant de détachement au troisième étage, le sergent Malcolm est arrivé juste à temps pour voir certains membres de la CIP-K qui amorçaient le nettoyage de cet étage. C'est alors que sans avertissement, des coups de feu ont retenti comme autant d'explosions miniatures dans l'espace exigu. Immédiatement, les mentors et certains membres de la CIP-K ont riposté, et l'étroit couloir s'est transformé en une espèce de stand de tir. Des projectiles se sont fichés dans des poutres et des montants, et ont arraché des éclats aux murs minces. Une balle a même atteint un Afghan à la main après avoir traversé la crosse de son pistolet; un de ses doigts pendait, n'étant plus retenu que par des lambeaux de chair.

Le sergent Sebastian a fait reculer tout le monde afin de pouvoir évaluer la situation. Il semblait qu'un ou plusieurs insurgés s'étaient retranchés dans une série de boutiques située dans un coin de l'atrium. La nuit s'installant, il était difficile de repérer les tireurs avec précision ou, en fait, de distinguer l'agencement des îlots de boutiques. De toute évidence, les insurgés avaient très soigneusement choisi le lieu où ils s'étaient retranchés. La façade derrière laquelle ils se trouvaient comportait des barres de fer et du verre, de sorte qu'il était difficile de s'en approcher sans être vu. En outre, il était presque impossible de déterminer où la porte se trouvait. Par ailleurs, le grillage métallique extérieur rendait l'entrée très difficile, car il faudrait ouvrir une brèche à l'explosif ou à l'aide d'une scie mécanique. Mais le plus important était que les tireurs occupaient une position de tir dominante de laquelle ils pouvaient balayer de leurs armes tout le couloir; s'approcher, de n'importe quelle direction, relevait du suicide.

Le sergent Sebastian a posté des sentinelles pour surveiller les tireurs retranchés et s'est assuré que le membre blessé de la CIP-K serait emmené au point de rassemblement des blessés (PRB), à l'entrée du bâtiment. Après avoir discuté de la situation avec le CFT, il a tenté de manœuvrer autour du troisième étage, depuis la position opposée, pour essayer de mieux localiser et engager l'ennemi. Dans l'intervalle, les tireurs d'élite se tenaient prêts à faire feu vers le refuge des insurgés s'ils percevaient des mouvements.

Le sergent Sebastian cherchait maintenant une autre approche. À mesure qu'ils longeaient les boutiques, les soldats trouvaient des combattants blessés dans les commerces voisins et les évacuaient vers le PRB. Après avoir étudié le terrain, le groupe du sergent Sebastian était prêt à tenter un deuxième assaut. Cette fois, les militaires avaient décidé d'approcher depuis la direction opposée. Le sergent a ordonné à son interprète de le suivre de près afin de pouvoir donner ses instructions à sa force d'assaut de la CIP-K. Un problème majeur était que la CIP-K préférait ne pas utiliser de lunettes de vision nocturne (LVN), qu'elle n'avait pas de viseurs laser et qu'elle s'en remettait à des lampes de poche. Sans surprise, dès que la force d'assaut s'est mise en mouvement, le bruit causé par le piétinement des éclats de verre ainsi que la lueur des lampes de poche ont alerté les insurgés qui ont alors réagi violemment par un tir très nourri.

Le sergent Sebastian s'est retourné subitement et a heurté l'interprète qui était vraiment directement derrière lui. Le sergent est alors tombé au sol et a rampé pour se mettre à l'abri

Photo du MDN DH1_2011_40_28

tandis qu'un mur de béton, situé juste au-dessus de lui, était criblé par des rafales de mitrailleuse, ce qui projetait sur lui des morceaux de métal et de béton. Certaines balles ont même traversé son uniforme[8]. Le combat rapproché et l'intense tir ennemi ont alors semé la panique dans les rangs de la CIP-K, dont les membres afghans se sont dispersés.

Pour le sergent Sebastian, il était évident que la position de retranchement avait été bien choisie. Elle commandait une position d'observation et de tir dominante d'où les armes de l'ennemi pouvaient balayer toutes les voies d'approche. De plus, quiconque voulait la prendre d'assaut devait passer par une zone d'abattage d'où on ne sortait pas.

La deuxième tentative avait échoué. Pour expliquer la complexité de la situation à laquelle il faisait face, le capitaine David rappelle qu'elle n'était pas seulement attribuable à l'ennemi. Voici comment il a décrit ce qui s'est passé :

> *Nous devions prendre le temps de localiser les membres de la CIP-K afghane. Certains s'étaient rendus aux escaliers et d'autres, au point d'entrée. Nous devions leur envoyer des gars pour savoir s'il y avait des blessés ou des disparus. Il fallait aussi leur procurer des lampes de poche, car ils n'aimaient pas leurs lunettes de vision nocturne. Nous avons donc perdu énormément de temps.*

En fin de compte, le sergent Sebastian est parvenu à constituer une force et à lui transmettre la volonté de combattre. Il a ensuite dirigé un troisième assaut contre les insurgés. Le commandant du détachement planifiait maintenant de longer de près les murs des boutiques et de s'approcher furtivement de l'objectif. Le sergent Sebastian a alors utilisé un M203 autonome pour tirer deux grenades de 40 mm sur la position des insurgés. Il a ensuite pris la tête de son équipe pour l'assaut. De nouveau, chaque fois qu'ils piétinaient du verre et des débris, et dès que les membres de la CIP-K allumaient leurs lampes de poche, les insurgés déclenchaient un déluge de feu. Les Afghans ont paniqué et se sont immédiatement enfuis. Malheureusement, ils continuaient à tirer tout en fuyant, mais sans viser. Très vite, les mentors du ROSC se sont trouvés au beau milieu de tirs croisés.

Au cours de cette dernière tentative, un soldat afghan a été blessé à un œil par un éclat et a dû être transporté au PRB. Au terme d'une discussion sur la prochaine approche avec le CFT, le sergent a décidé d'adopter une « bonne vieille technique », l'assaut avec un tir de protection pendant la progression le long des façades des boutiques.

Pendant la discussion portant sur l'assaut suivant, le sergent Andy, installé au PDV, a annoncé au CFT qu'il apercevait la position des insurgés et qu'il pouvait utiliser la mitrailleuse lourde de calibre 0,50 pour l'arroser. L'air a rapidement été empli de « boum, boum, boum » alors que la mitrailleuse de fort calibre crachait ses projectiles sur le repaire des insurgés. Les balles traçantes ont toutefois déclenché dans une boutique adjacente un incendie qui s'est rapidement aggravé, de sorte qu'une épaisse fumée noire et toxique a envahi les lieux.

Le capitaine David a alors ordonné au PDV de cesser le feu, puis, en coordination avec ses tireurs d'élite postés dans le bâtiment voisin, il a déclenché un tir de protection pour le quatrième assaut tandis que le sergent Sebastian et son équipe commençaient à franchir l'atrium et à nettoyer les boutiques sur le chemin de leur objectif. Pendant que l'épaisse fumée noire roulait près du plafond, comme un gros nuage sombre annonçant une tempête imminente, le groupe d'assaut avançait lentement et lançait des grenades dans chaque pièce en se dirigeant vers l'objectif. À plusieurs reprises, le sergent Sebastian a été contraint de se mettre à découvert pour diriger et encadrer ses troupes afghanes ainsi que ses propres hommes. Conscient du fait qu'il s'exposait ainsi au tir mortel de l'ennemi, il jugeait néanmoins nécessaire de courir ce risque pour motiver les membres de la CIP-K.

Sa bravoure de tous les instants impressionnait le capitaine David. « Le sergent Sebastian n'a jamais hésité à commander l'assaut contre les insurgés et à s'exposer chaque fois à un tir nourri à courte distance », de souligner le CFT. « Il a fait preuve d'une incroyable aptitude à motiver ses troupes afghanes hésitantes lors de chaque assaut. » [TCO]

La progression était lente, mais la force d'assaut avançait. Le sergent Sebastian a utilisé deux artifices de distraction (AD) pour ordonner aux bases de feux de mettre un terme au tir de protection. Comme ses hommes se préparaient à s'approcher de l'objectif, une des principales inquiétudes du sergent Sebastian était que les insurgés soient bardés d'explosifs et se fassent sauter dès que la force d'assaut serait assez proche. Malgré tout, il a décidé de foncer. Toutefois, arrivant à proximité du repaire des insurgés, un des policiers afghans a dépassé la zone sûre et s'est alors exposé devant l'objectif. Trois insurgés ont réagi sur-le-champ par un tir nourri vers le couloir, et le malheureux policier de la CIP-K a été atteint à la gorge.

Il était 23 h 5 et quatre heures et demie s'étaient écoulées depuis le début du nettoyage du bâtiment. La plupart des membres de la CIP-K tentaient maintenant de rompre le contact avec leur propre chef. Toutefois, le caporal Zachary, qui se trouvait derrière le groupe d'assaut, est parvenu à les retenir. Pendant ce temps, le sergent Sebastian et un Afghan rampaient en direction de leur collègue blessé. Ils se sont rendus aussi loin que possible malgré les tirs et ils ont réussi à agripper le policier blessé et à le tirer à l'abri.

Le sergent Sebastian a constaté que la blessure était grave. Le caporal Zachary, le secouriste tactique du détachement, qui s'était lui-même constamment exposé pour encadrer, encourager et diriger les membres de la CIP-K, s'est rapidement porté au secours du policier grièvement blessé. Ignorant les balles qui perforaient les murs tout autour de lui, il a immédiatement prodigué les premiers soins à son collègue afghan, lui sauvant ainsi la vie. Ensuite, il a aidé à l'évacuer vers le PRB.

Comme l'a révélé le capitaine David, les autres membres de la CIP-K étaient visiblement ébranlés par la blessure. L'assaut avait été épuisant. Le sergent Caleb a expliqué ainsi les choses : « Nous tentions de veiller à ce qu'ils exécutent les drills, mais la situation était cauchemardesque. » [TCO] Le sergent Clifford a souligné le contexte extrêmement chaotique. « Nous cherchions constamment à savoir où se trouvaient nos hommes, » dit-il, « parce que nous craignions que l'un d'eux soit blessé et gise quelque part. » [TCO] Presque insensibles aux nombreux dangers que recelait ce piège mortel, les mentors du ROSC se concentraient sur leur mission et sur les Afghans dont ils étaient responsables.

Insigne du Régiment d'opérations spéciales du Canada (ROSC).

Insigne de qualification des opérateurs du ROSC.

Résistant à la fatigue, supportant le long combat rapproché alors que l'incendie dans la salle adjacente gagnait en intensité, et malgré la chaleur qui affectait tout et chacun dans la zone, le sergent Sebastian a lancé une cinquième attaque. Cette fois, il a pris la tête de l'assaut en compagnie de deux mentors. Confiant le tir de protection à une base de feu et longeant les murs des boutiques, il s'est mis à avancer de nouveau en compagnie de ses hommes. Parvenu près de l'objectif, le sergent Clifford a lancé une grenade et le caporal Zachary, un AD. Tandis que le détachement de la CIP-K s'approchait, les insurgés ont soudainement réagi en ouvrant le feu encore une fois. C'était le chaos. Les membres de la CIP-K se sont immédiatement désengagés, faisant feu au hasard, ce qui mettait en péril leurs mentors qui, une fois encore, se trouvaient au milieu d'une pluie de projectiles.

Le sergent Sebastian pensait réellement que cette fois serait la bonne, mais quand il a regardé autour de lui, il n'a aperçu que des Canadiens. Il en est toutefois venu à la conclusion qu'il était impossible de pénétrer dans le repaire des insurgés par l'avant à cause des barres métalliques. De plus, en se regroupant près de la porte, les soldats s'exposaient au tir des insurgés à une distance d'un mètre ou deux. L'opération, caractérisée par la répétition continuelle du cycle « assaut-regroupement-nouveau plan-reprise du combat », provoquait un épuisement et un stress croissants. L'adjudant-chef du commandement, John Graham résume ainsi la situation : « Les imposantes lignes de tir de l'ennemi faisaient en sorte que l'assaut n'était plus une opération normale présentant des risques élevés, mais bien une opération très dangereuse; on ne parlait plus de risque calculé. » [TCO]

À la suite de la dernière tentative, la CIP-K était de moins en moins fiable et de plus en plus difficile à motiver, épuisée qu'elle était par la durée des combats et son action précédente au palais du gouverneur, et dépitée par les pertes subies. « Les mentors ne coordonnaient et n'encadraient plus les Afghans – ils les dirigeaient et, parfois, ils les traînaient vers l'avant. » [TCO] Après le dernier effort, le sergent Sebastian disait qu'il était devenu impossible d'obtenir l'aide d'un seul membre de la CIP.

L'incendie devenant impossible à maîtriser et la CIP-K se retirant des combats, le capitaine David a ordonné une pause et réuni ses commandants de détachement pour étudier d'autres solutions. Il était renversé de constater que les insurgés ripostaient toujours, compte tenu de l'ampleur des tirs qu'ils avaient essuyés. Plus tard, on allait découvrir que les insurgés avaient soigneusement planifié et préparé l'attaque, car des armes, des explosifs et du matériel avaient été prépositionnés. De plus, les insurgés avaient percé des trous de communication dans certains murs, ce qui leur permettait de reculer plus loin dans l'atrium, derrière des barrières de protection, et de ne quitter leur refuge qu'au moment où la force d'assaut s'approchait de leur bastion. Quoi qu'il en soit, le CFT a maintenu la surveillance des insurgés et s'est reculé pour revoir les plans d'action possibles.

Le commandant de la FOOS 58 a envoyé à l'avant des munitions et des renforts, c'est-à-dire l'équipe noire de la FOOS, dirigée par le lieutenant de vaisseau James. Les soldats sont arrivés sur place vers minuit. Après un briefing, le lieutenant de vaisseau James, le capitaine David et leurs commandants de détachement ont procédé à une reconnaissance pour réévaluer la situation. Brusquement, à 0 h 55, la nuit est devenue le jour à l'apparition d'une énorme boule orangée, immédiatement suivie d'une détonation assourdissante. Un dispositif explosif de circonstance placé dans un véhicule (VBIED), sans doute muni d'une minuterie, venait d'exploser à l'intérieur de la zone bouclée, presque juste sous la position occupée par les tireurs d'élite, dans le bâtiment adjacent.

L'énorme explosion a fait chanceler le bâtiment et a jeté par terre un grand nombre de personnes. De l'avis du commandant des FOS, les talibans avaient choisi l'endroit avec soin, ce

qui témoigne de l'ampleur des préparatifs. En effet, ils avaient prépositionné les VBIED là où ils estimaient que les premiers intervenants se trouveraient.

Les insurgés se défendant toujours avec acharnement, le quartier général du CR(S) a autorisé l'intervention sur l'objectif d'hélicoptères d'attaque AH 64. Cependant, le capitaine David s'y est opposé par crainte de dommages collatéraux excessifs. Toutefois, l'idée de faire appel à une puissance de feu écrasante mais précise pour frapper les insurgés a fait son chemin parmi les Canadiens. À 2 h 7, l'incendie ayant beaucoup diminué, le capitaine David a adopté une nouvelle approche. À partir d'une base de feu extérieure, on allait tirer des roquettes de 66 mm en salves au moyen de lance-roquettes M72; il fallait frapper la barricade avec précision. Un lance-grenades M48 a permis de percer un trou dans le mur afin qu'il soit possible de faire feu directement sur la barricade érigée par les insurgés. Cela a aussi permis d'utiliser plus efficacement les mitrailleuses de 7,62 mm et de calibre 0,50. La tactique s'est avérée efficace, car le repaire des insurgés a été atteint. Par contre, les tirs ont déclenché un nouvel incendie. De la fumée noire toxique s'échappait du bâtiment condamné. L'intense chaleur faisait fondre les matériaux et le plastique. Les munitions stockées par les insurgés commençaient à détoner, et la visibilité à l'intérieur du bâtiment était fortement réduite.

Entre 2 h 15 et 2 h 30, les tireurs d'élite ont cru percevoir des mouvements à l'intérieur du bastion des insurgés, et ils ont donc tiré une seconde salve sur la position. Vers 3 h, les flammes brûlaient toujours. Le danger et le stress semblaient sans fin pour le CFT, qui était « sur les charbons ardents » depuis plus de huit heures. On a toutefois décrit ainsi son apport : « Le capitaine David, par son leadership posé et professionnel, s'est tenu au premier plan pour motiver son personnel et la CIP-K afin de tenter de neutraliser les tireurs retranchés. » [TCO]

De plus, le capitaine David a participé pleinement aux combats rapprochés. À plusieurs reprises, il s'est exposé au tir de l'ennemi afin de fournir un tir de protection aux forces de manœuvre et de donner des renseignements sur l'objectif en utilisant de la lumière blanche dans un couloir rempli de cordite. Le sergent Caleb a souligné son rôle de la façon suivante : « Pendant que je préparais des grenades de 40 mm, il m'a éclairé avec de la lumière blanche pour que je puisse atteindre la pièce voulue; ce faisant, il a révélé sa position aux insurgés de façon bien évidente. » [TCO]

Un AH64D *Apache* et un AH64D Apache *Longbow* volent en tandem.

Le répit, bien que bref, a été apprécié. À 3 h 43, les flammes étaient presque éteintes, et le capitaine David, sur les conseils du commandant de la FOOS 58, a décidé de réévaluer la situation. Au sein de la petite équipe, l'extrême fatigue commençait à se faire sentir. Les membres de la CIP-K combattaient depuis le début de l'après-midi, par une chaleur écrasante. Les mentors étaient également en alerte depuis ce temps et n'avaient toujours rien mangé, puisqu'ils avaient dû déployer la CIP-K, puis se préparer eux-mêmes. En outre, ils avaient opéré dans des conditions extrêmement stressantes, dirigeant et supervisant leurs partenaires qui tentaient de plus en plus de se retirer des combats, ce qui faisait reposer sur les épaules des mentors le fardeau du leadership et du commandement, mais aussi le fardeau des combats. À tout cela, il fallait ajouter la chaleur accablante, exacerbée par les incendies, l'obscurité et l'épaisse fumée, sans oublier la ténacité des insurgés; tous ces éléments se combinaient pour créer une situation terriblement dangereuse. Sans surprise, le capitaine David a décidé de contenir la situation, de laisser les forces se reposer un peu et de procéder à un regroupement.

Alors que l'aube commençait à poindre à l'horizon, le commandant des forces terrestres était prêt à reprendre l'opération. À 5 h 15, le capitaine David a donné ses ordres pour le nettoyage final. De nouveau, la force d'assaut commencerait par le sous-sol, mais elle allait être épaulée par l'équipe noire. C'elle-ci n'avait pas encore participé à des opérations directes de nettoyage, mais le capitaine David lui confiait le commandement de la CIP-K pour le nouvel assaut. Depuis le sous-sol, les soldats ont rapidement gagné le premier étage, puis le deuxième, pour s'assurer que les insurgés ne s'étaient pas déplacés à la faveur de la nuit. Ensuite, ils sont parvenus au troisième étage et se sont frayé un chemin dans le

Objectif sécurisé.

dédale des boutiques détruites. Cette fois, on ne leur a opposé aucune résistance. Dans la position ennemie, ils ont découvert les restes carbonisés de deux insurgés, ainsi que des armes, des munitions et des composants d'IED. L'objectif a été déclaré sûr à 6 h 12.

Le capitaine David a alors procédé au transfert de l'espace de bataille (TEB) à *Phoenix 6*; à ce moment, la CIP-K a confié au TEB tous les hommes en âge de combattre qui étaient détenus. Tout était terminé à 7 h 47, le 8 mai 2011.

Après le TEB, la force terrestre s'est dirigée vers la BOA Graceland où elle est arrivée sans incident à 10 h. Au cours de l'opération, deux combattants ennemis ont été tués, un autre a été blessé, six hommes en âge de combattre ont été mis en détention et confiés au TEB, et quatre membres de la CIP-K ont été blessés. « C'est incroyable comme il peut être difficile de venir à bout de quelques méchants » [TCO], s'est exclamé le capitaine David en guise de conclusion.

Du chaos sont cependant ressortis les grands efforts de la CIP-K et de la FOOS 58. Le General David Petraeus, commandant de la FIAS à l'époque, a dit le 10 mai 2011 qu'il était malheureux que les Afghans n'aient pas l'équivalent de la décoration « Presidential Unit Citation » pour les unités de la police afghane, car dans ce cas (Kandahar), la CIP la méritait probablement[9]. Plus tard, la CIP-K a reçu la médaille de reconnaissance de la République islamique d'Afghanistan. La contribution des FOSCAN n'est pas passée inaperçue non plus. Cette action a été soulignée par plusieurs décorations et titres honorifiques, dont deux Étoiles de la vaillance militaire, une Médaille de la vaillance militaire, une citation à l'ordre du jour et deux mentions élogieuses du chef d'état-major de la défense.

RMC

Un opérateur du ROSC.

NOTES

1. Afin de préserver l'anonymat des personnes qui servent toujours au sein des FOS, nous n'avons employé dans cet article que leur prénom.
2. L'expression « équipe verte » désigne l'élément du Régiment d'opérations spéciales du Canada (ROSC) au sein de la FOOS. Les membres de cette équipe étaient spécifiquement chargés de l'instruction et du mentorat d'organisations des Forces de sécurité nationale afghanes (FSNA).
3. Yaroslav Trofimov, « Taliban Move into Kandahar City », dans *The Wall Street Journal*, à l'adresse <http://online.wsj.com/article/SB10001424052702304365480457634127130380665 8.html>, consulté le 23 mars 2013.
4. Le 2 avril 2011, le pasteur Terry Jones a présidé un faux procès à son temple du Dove World Outreach Center, à Gainesville, en Floride. À l'origine, il voulait brûler le Coran le jour anniversaire des attentats du 11 septembre 2001 pour dénoncer le projet de construction d'un centre islamique près du site des attaques terroristes. Cet acte a déclenché des manifestations qui ont duré plusieurs jours et qui ont fait des victimes dans le monde entier.
5. Trofimov.
6. Jon Boone, « Taliban launch multi-pronged attack on city of Kandahar », dans *The Guardian*, 8 mai 2011, à l'adresse <http://www.guardian.co.uk/world/2011/may/08/taliban-launch-attack-kandahar-city>, consulté le 23 mars 2013.
7. *Ibid.*
8. À la fin de la mission, le sergent Sebastien a remarqué plusieurs trous faits par des balles dans son uniforme. Il a aussi constaté qu'il avait reçu des éclats dans la jambe.
9. COMISAF, briefing du matin, 10 mai 2011.

L'île Hans vue du ciel, avec l'île Ellesmere en arrière-plan.

CONSTERNANT CONFLIT : EXAMEN D'UNE DÉCISION HYPOTHÉTIQUE DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

par Ryan Kristiansen

Le contexte

L'île Hans (Hans Ø, en danois) est un îlot inhabité de 1,3 kilomètre carré, situé au centre du passage Kennedy dans le détroit de Nares, entre le Groenland et l'île d'Ellesmere.

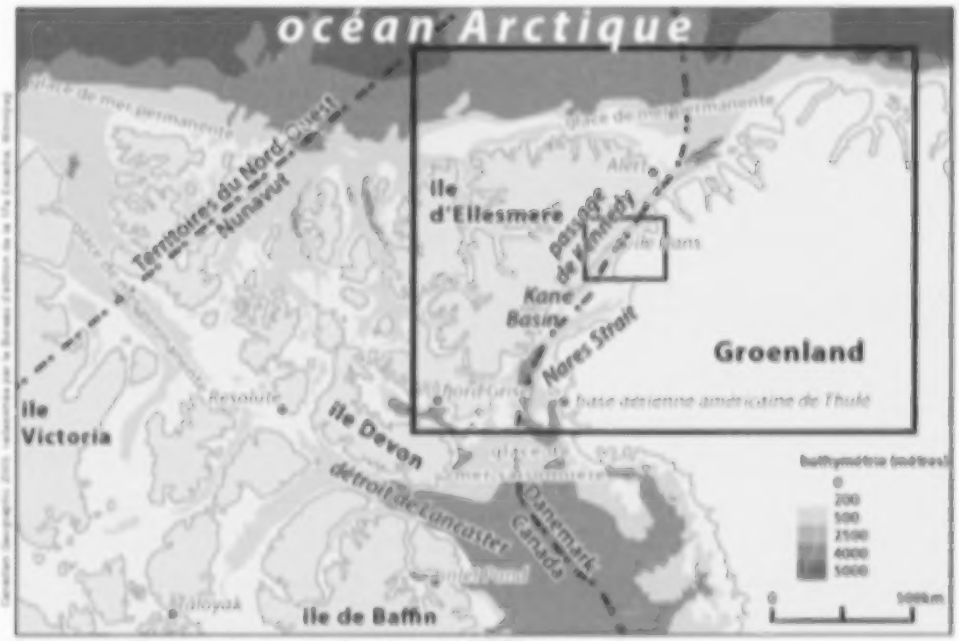
Pendant des années, le calme plat a régné quant à la propriété de l'île Hans. Aussi bien le Canada que le Danemark se l'attribuaient, mais loin des yeux d'Ottawa et de Copenhague, loin du cœur de l'action. Or, au début des années 1970, les deux pays ont entrepris de délimiter les coordonnées géographiques de l'île Hans et en ont revendiqué la propriété. La question n'est toujours pas réglée[1]. Le Canada et le Groenland ont tenu une commission sur les frontières maritimes en 1973 et se sont entendus sur la démarcation du plateau continental entre le Groenland et les îles arctiques canadiennes, mais ont laissé en suspens une portion de 875 mètres qui inclut l'île Hans et donc la question de leur souveraineté sur celle-ci.

Une compagnie pétrolière canadienne (Dome Petroleum) a lancé des activités de prospection dans la région au début des années 1980, et le potentiel économique de celle-ci en matière de gisements d'hydrocarbures, de transport de marchandises et de pêche semble avoir réveillé le différend qui oppose en toute civilité les deux pays, qui sont par ailleurs de grands alliés[2].

Bien que les Inuits vivent dans ce qui s'appelle maintenant l'île d'Ellesmere et le Groenland depuis l'an 900 de notre ère, la colonisation a anéanti tout espoir qu'ils puissent déclarer leur souveraineté sur l'île Hans. En effet, en vertu du droit britannique et danois, la colonisation et les traités ont conféré au monarque de chaque pays toute souveraineté que les peuples indigènes auraient exercée[3].

Les circumnavigations de Magellan ont mené à la découverte, en septembre 1522, du passage du Sud qui longe l'Afrique du Sud, et Vasco Balboa avait déjà repéré l'isthme de l'Amérique centrale en 1513. La course vers la découverte d'un passage du

Le Captain Ryan Kristiansen, M.Sc., *est officier au sein de la Combined Cadet Force de l'armée britannique et ingénieur hydrographe dans la région de la mer du Nord. Le présent article est un condensé de son mémoire de maîtrise.*



Carte situant l'île Hans par rapport au Groenland et à l'île Ellesmere.

Nord pour contourner l'Amérique a donc débuté. Les Portugais et les Espagnols ont concentré leurs efforts sur le Nord-Ouest et fouillé le Pacifique Nord, tandis que les Anglais ont misé sur les voies navigables au nord du Labrador et à l'ouest du Groenland, finançant d'abord l'expédition de 1576 de Martin Frobisher, puis celle de John Davis[4].

Le Viking Eric Le Rouge a mis les voiles sur le Groenland en l'an 986 de notre époque et y a fondé une colonie, qui a survécu plusieurs centaines d'années mais semble avoir été abandonnée en 1360[5]. Au XVI[e] siècle, des rois danois ont envoyé plusieurs expéditions à la recherche des colonies norvégiennes disparues, mais officiellement, la colonisation danoise au Groenland est considérée avoir commencé en 1721, quand Hans Egede a établi un poste de mission et de commerce à Godthåb. Un gouverneur militaire a dirigé la colonie pendant un certain temps, puis l'administration du territoire a été confiée à des compagnies en échange de monopoles commerciaux au Groenland[6]. Abstraction faite de changements au degré d'autonomie accordé aux Groenlandais au XX[e] siècle, le Danemark a toujours conservé son entière souveraineté sur le Groenland. Les États-Unis d'Amérique ont bien tenté de revendiquer le Nord du Groenland, sur la base des explorations menées par l'Américain Robert Peary à la fin du XIX[e] siècle, mais la question s'est réglée quand le Danemark a plutôt cédé ses îles Vierges aux États-Unis[7]. La Norvège, devenue indépendante en 1905 après des siècles de domination danoise, puis suédoise, a alors déclaré que le Nord-Est du Groenland était *terra nullius* et qu'en vertu des échanges commerciaux que la Norvège y menait depuis des siècles, la souveraineté de cette partie du Groenland devrait lui revenir. La Cour permanente de justice internationale a toutefois rejeté cet argument en 1933[8]. La souveraineté du Groenland n'a plus jamais été remise en question.

L'île Hans même tient son nom d'un Groenlandais, Hans Hendrik, chasseur et aide lors de plusieurs expéditions le long de la côte nord-ouest du Groenland dans les années 1800. Rien n'indique clairement à quel moment l'île a été ainsi baptisée, mais la première carte à indiquer son emplacement et son nom est celle de l'expédition de l'Américain Charles Francis Hall au pôle Nord en 1871-1873 à bord de l'USS *Polaris*[9].

Les premières cartes danoises du Nord du Groenland qui font état de l'île Hans datent d'après la deuxième expédition de Thule, en 1916-1918, et l'expédition du jubilé bicentenaire de 1920-1923. Ces cartes étaient parues dans *Meddelelelser om Grønland*[10].

Ces cartes revêtent leur importance, car elles sont les premières à avoir été publiées soit par le Canada, soit par le Danemark, les précédentes provenant d'expéditions améric-

La statue de Vasco Nunez de Balboa à Panama City.

© Stefano Bianchetti/Corbis 42 23635630

Des Vikings en quête de découvertes.

aines ou britanniques antérieures dans la région. Elles montrent clairement que l'île Hans fait partie de la formation géologique silurienne qui s'étend jusqu'au territoire de Washington du Groenland, distincte de la formation orogène innuitienne de l'île d'Ellesmere.

Sur la carte de Cap Constitution reproduite à la figure 4, l'île Hans est de la même couleur que le Groenland pour signifier qu'elle y est rattachée, ce qui soutient le point de vue du Danemark.

L'île d'Ellesmere, pour sa part, est séparée du Groenland par le détroit de Nares et a d'abord été aperçue par l'Anglais William Baffin au cours d'une expédition avec la compagnie londonienne Muscovy en 1616[11]. L'exploration de la région n'a toutefois commencé qu'au milieu du XIX^{e} siècle, menée cette fois encore à l'initiative d'Anglais. Sir George Strong Nares a dirigé en 1875-1876, pour le compte de l'amirauté britannique, une expédition britannique dans l'Arctique à destination du pôle Nord par le détroit de Smith. Il est alors devenu le premier explorateur à atteindre l'extrême Nord par bateau en empruntant le canal entre le Groenland et l'île d'Ellesmere (aujourd'hui appelé détroit de Nares en son honneur) jusqu'à la mer de Lincoln[12]. Les revendications territoriales des Britanniques dans la région reposent sur ces explorations, sur les tentatives antérieures de Martin Frobisher de découvrir le passage du Nord-Ouest et sur les territoires cédés à la Compagnie de la Baie d'Hudson. En juillet 1880, la reine Victoria a d'ailleurs approuvé un décret en conseil stipulant que « le reste des territoires et possessions britanniques d'Amérique du Nord, îles voisines comprises, est, à l'exception de la colonie de Terre-Neuve et de ses dépendances, rattaché au dominion du Canada »[13]. Le Canada s'appuie aujourd'hui sur ce décret, sur les expéditions des Britanniques et sur sa présence continue dans la région pour faire valoir sa souveraineté sur l'île Hans.

Fait intéressant, l'île Hans ne figure aucunement sur la carte nationale du Canada[14]. En effet, l'endroit où elle devrait être représentée est caché par la mention « Commission géologique du Canada, carte 1359A ».

Le Canada et le Danemark se sont entendus en 1973 pour négocier le tracé de la frontière entre le plateau continental du Groenland et les îles de Baffin et d'Ellesmere, et le traité correspondant est entré en vigueur en 1974[15]. Comme A. Rubin l'a signalé, les négociateurs se sont heurtés au problème découlant de l'emplacement de l'île Hans : directement sur la ligne de démarcation selon les lignes de base et les distances[16]. Devant l'impasse, ils ont convenu de tracer deux séries de points autour de l'île Hans, les séries A et B, et de ne pas raccorder les points 122 et 123 situés de part et d'autre de l'île Hans.

Les deux pays ont également convenu dans le traité de 1973 de n'émettre aucun permis d'exploration minière, ce qui n'a nullement empêché Dome Petroleum de mener des recherches sur l'île en 1981 et 1983. Le gouvernement danois a riposté en y effectuant des expéditions et en y dressant son drapeau en 1984, puis en y retournant en 1988, 1995, 2002 et 2003.

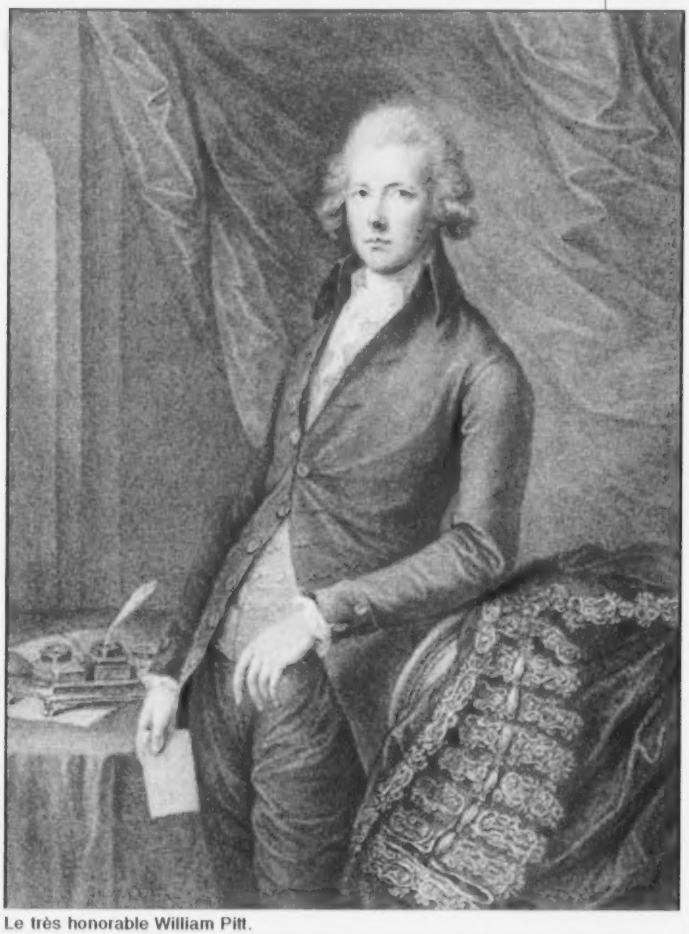
La crise de Nootka

Bien que les frontières est et sud du Canada aient été bien délimitées dès la fin du XVIII^{e} siècle, la côte du Pacifique de l'Amérique du Nord est pour sa part demeurée *terra nullius*. Ainsi, en 1790, la Grande-Bretagne et l'Espagne sont venues bien près de se faire la guerre à cause d'une dispute territoriale concernant la baie Nootka, située dans ce qui est aujourd'hui la Colombie-Britannique. Son port jouissant de protections naturelles, la baie Nootka était vite devenue non seulement un refuge pour les pêcheurs et baleiniers européens qui naviguaient dans le Nord-Ouest du Pacifique, mais aussi un centre de traite entre Européens et tribus autochtones. Le projet que nourrissaient les Russes d'occuper la baie Nootka est venu aux oreilles d'une expédition espagnole à destination de l'Alaska russe en 1788. Résolus à damer le pion aux Russes, les Espagnols ont donc dépêché un détachement d'occupation vers le nord en 1789, le chargeant d'effectuer une reconnaissance de la baie et de donner l'impression d'occuper l'endroit à tout navire étranger qui s'y rendrait[17].

À l'arrivée de l'expédition espagnole d'Esteban Jose Martinez à la baie, le 12 mai 1789, l'*Ifigenia Nubiana*, battant pavillon portugais mais propriété de l'Anglais John Meares et remplie d'officiers et d'hommes d'équipage anglais, y était déjà ancré.

Le 8 juin, Martinez a saisi un deuxième navire de John Meares, le *North West America*, à son arrivée, puis, le 15 juin, il a également saisi le *Princess Royal* dirigé par Thomas Hudson. Ce dernier a d'ailleurs assisté à une cérémonie que les Espagnols ont tenue pour signifier leur prise de possession de la baie au nom du roi d'Espagne.

John Meares est rentré en Angleterre au printemps 1790 et a informé le gouvernement des saisies perpétrées à la baie Nootka. La colère du premier ministre William Pitt était telle qu'il a menacé de déclarer la guerre à l'Espagne. Pendant que la Royal Navy entamait les préparatifs de guerre, l'Angleterre a sondé les dispositions de ses alliés. Les Danois et les Allemands ont consenti à l'aider. Or, la France, alliée de l'Espagne mais aux prises avec la Révolution française, n'était pas en état de lui prêter main-forte, pas plus d'ailleurs que l'Autriche et la Russie[18]. L'Espagne n'a pas tardé à constater la précarité de sa situation, et les deux parties en cause ont fini par convenir de se rencontrer pour négocier la fin du conflit.



Bibliothèque et Archives Canada C-010539

Le très honorable William Pitt.

Les Britanniques ont alors fait valoir que la côte Nord-Ouest n'étant pas habitée en permanence, à leur avis, elle n'était donc que partiellement occupée, ce qui leur conférait le droit d'en revendiquer la souveraineté. Pour leur part, les Espagnols ont invoqué le traité de Tordesillas de 1493 et la doctrine selon laquelle la souveraineté découlait de la découverte et de la prise de possession officielle d'un lieu[19]. L'historien John Norris a soutenu que l'argument des Britanniques n'avait rien de nouveau, car l'association entre occupation et souveraineté avait déjà servi à d'autres revendications, mais marquait le moment à partir duquel le concept de souveraineté serait désormais indissociable de l'occupation ou de l'utilisation du territoire[20].

L'affaire de l'île de Palmas

Avant la Cour internationale de justice (CIJ), il y a eu la Cour permanente d'arbitrage (CPA), la plus vieille institution de règlement de différends internationaux du monde constituée après la première conférence de La Haye de 1899[21]. L'un des plus importants dossiers que la CPA a réglés est celui qui opposait les États-Unis d'Amérique et les Pays-Bas relativement à l'île de Palmas.

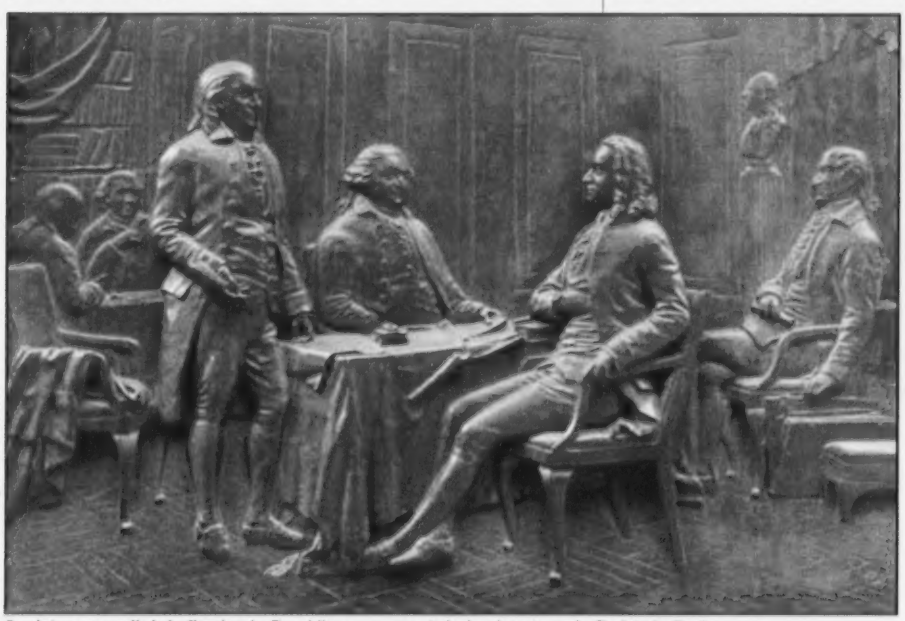
Palmas est une petite île située à 48 milles au sud-est de Mindanao, dont la population atteignait quelque 750 habitants à l'époque du conflit. Plus loin au sud-est se trouvent les îles Meangis de l'Indonésie, alors appelées les Indes orientales néerlandaises[22]. Les États-Unis s'estimaient propriétaires de l'île du fait que l'Espagne leur avait cédé les Philippines en vertu du traité de Paris de 1898. Palmas fait effectivement partie du territoire remis aux États-Unis en vertu de l'article III du traité[23]. En 1906, le commandant du département philippin de Moro s'est rendu à l'île de Palmas dans le cadre d'une tournée des secteurs sous son commandement[24]. Il a alors constaté que le drapeau des Pays-Bas y flottait.

Les États-Unis et les Pays-Bas contestant la revendication de l'autre sur l'île, ils ont d'un commun accord soumis la question à la décision exécutoire de la CPA. Les États-Unis ont soutenu que l'Espagne détenait les droits d'origine du fait qu'elle avait découvert l'île et qu'en outre, son titre de propriété fondé sur la découverte était « indubitablement valide ». Les Pays-Bas ont concédé cet argument, mais ont fait valoir qu'aucun principe de droit international ne pouvait être présumé avoir existé à une époque si lointaine. Ils ont en outre insisté sur l'impossibilité de rattacher le titre de propriété à un moment précis dans le temps et sur la nécessité de prendre en considération l'évolution des notions de droit[25].

Les États-Unis ont également avancé que malgré la difficulté de prouver que l'Espagne aurait assuré sa souveraineté sur l'île, il fallait bien reconnaître la nature géographique de celle-ci – en l'occurrence son appartenance à l'archipel philippin. Or, ont-ils affirmé, le droit de propriété de cet archipel revenait clairement à l'Espagne, et faute de preuve du contraire, son occupation et son contrôle de Mindanao et d'autres îles de la région s'étendent à l'île de Palmas[26]. Ils ont cité comme exemples les continents de l'Amérique du Nord et de l'Australie, où un nombre minime de pionniers européens avaient occupé un très vaste territoire bien après le début du XIX^{e} siècle. Personne n'avait alors interprété un si faible taux d'occupation comme une absence totale du territoire et donc la possibilité de colonisation par d'autres pays. De surcroît, il allait de soi que nul ne saurait démontrer que l'Espagne avait occupé et contrôlé le moindre

recoin de l'archipel philippin, d'où l'inutilité de chercher à prouver que ç'aurait été le cas dans l'île de Palmas même.

Les Pays-Bas ont invoqué eux aussi la découverte initiale. Ils ont cependant poussé l'argument plus loin et insisté sur la propriété en vertu d'un titre acquis par prescription, soutenant qu'ils occupaient Palmas ouvertement et notoirement et qu'ils exerçaient leur compétence sur l'île depuis si longtemps qu'ils avaient ainsi acquis l'île par prescription, même si elle avait pu être découverte à l'origine et revendiquée par l'Espagne[27].



© Kevin Fleming/Corbis KF004868

Sculpture en relief de Benjamin Franklin au moment de la signature du Traité de Paris.

L'arbitre de la CPA a d'abord indiqué dans sa décision que le traité de Paris, même s'il incluait l'île dans les limites du territoire cédé, ne conférait pas aux États-Unis de droits que l'Espagne n'y avait pas elle-même acquis. Il s'est ensuite appliqué à analyser la preuve de l'éventuelle souveraineté de l'Espagne sur l'île avant la signature du traité de Paris[28]. Après avoir passé en revue les arguments des deux parties, il a donné gain de cause aux Pays-Bas. Le doute persistait quant à la possible prescription du droit de propriété de l'Espagne sur l'île en vertu des traités d'Utrecht ou du traité de Münster, mais tout compte fait, ce qui a fait pencher la balance en faveur des Pays-Bas a été la souveraineté qu'ils ont exercée de façon continue et de longue date sans que l'Espagne ou un tiers parti ne s'y oppose[29].

Parallèles avec l'île Hans

Quelle décision la CIJ pourrait-elle rendre si le Canada et le Danemark décidaient de s'en remettre à elle pour déterminer lequel des deux pays détient la souveraineté de l'île Hans? Un traité peut être reconnu comme une forme de droit contractuel et ainsi constituer un principe pratique et bien connu sur lequel la cour pourrait baser sa décision. Dans le cas présent toutefois, il n'existe aucun traité récent ou historique qui définit les frontières du territoire à la faveur du Canada ou du Danemark, si ce n'est le traité de délimitation de 1973, qui laisse explicitement en suspens le tracé entre les points 122 et 123, situés de part et d'autre de l'île Hans, puisque le Canada et le Danemark n'arrivaient pas à s'entendre sur la propriété de l'île. De ce fait, l'île n'a été attribuée ni à l'une partie, ni à l'autre, et la CIJ n'a donc aucun recours à l'argument de l'attribution pour établir la propriété de l'île. Le décret de 1880 en vertu duquel la Grande-Bretagne a cédé le contrôle de ses territoires arctiques au Dominion du Canada ne délimite pas la frontière du territoire en question, et donc n'inclut pas explicitement l'île Hans. De même, ni la revendication du Nord du Groenland par les États-Unis après les explorations de Robert Peary, ni le traité des îles Vierges danoises de 1916, ne font allusion à l'île ou à la région géographique où elle se situe. Si un traité ou le décret faisait état de l'île, la partie bénéficiaire disposerait d'un argument de poids dans sa revendication de l'île.

L'argument de la géographie est clair et net pour bon nombre de gens, surtout dans le cas de caractéristiques naturelles comme une rivière ou une vallée qui forme une frontière naturelle entre deux pays. Or, l'île Hans se trouve au centre du passage Kennedy et chevauche la démarcation établie du plateau continental. Jusque-là, aucun lien évident ne la rattache ni au Canada ni au Danemark. Cela dit, des études géologiques menées par la société de géologie du Danemark et du Groenland ont révélé que du point de vue géologique, l'île s'apparente davantage au territoire de Washington, au Groenland, qu'à l'île d'Ellesmere. La géographie favoriserait donc le Danemark.

En outre, les principes du contrôle réel et de l'histoire s'appliquent à juste titre dans la revendication de l'île Hans. Selon toute vraisemblance, le contrôle réel serait l'argument principal – étayé par la cartographie, la recherche géologique et les visites militaires du Danemark – et l'histoire, l'argument secondaire. Les allégations historiques du Danemark sont aussi solides que celles du Canada, et serviraient donc à renforcer l'argument principal du contrôle réel.

Comme l'île a toujours été inhabitée, le contrôle réel prendrait la forme d'autres actions qui valideraient la souveraineté de l'un ou de l'autre pays sur l'île. Le Canada ferait assurément valoir les voyages des explorateurs britanniques et le décret de 1880 de la reine Victoria. Le Danemark riposterait que la découverte initiale du Groenland revient aux Vikings, qui y ont établi une colonie et un dominion permanent dans les années 1720. Comme dans le cas de l'île de Palmas, la découverte initiale englobe la notion selon laquelle il n'est pas nécessaire d'occuper l'ensemble du territoire pour démontrer la revendication continue du territoire. Les Danois ont assuré l'administration de la région bien avant les Britanniques.

Bibliothèque et Archives nationales Canada C-008133

La reine Victoria.

Si le Canada avait réclamé l'île Hans avant le XX^e siècle, il aurait pu prétendre efficacement que, comme ce fut le cas dans la crise de Nootka, la découverte ne confère pas la souveraineté si elle n'est pas assortie d'un contrôle réel sur le territoire. Or, comme nous l'avons déjà vu, le Danemark a publié dès 1922 une carte géologique rattachant géologiquement l'île Hans au continent sous son contrôle. L'action peut sembler anodine, mais comme le précise le spécialiste du droit international Georg Schwarzenberger dans son ouvrage *Title to Territory*, lorsqu'il s'agit d'une île inhabitée, une simple manifestation initiale de souveraineté peut suffire à maintenir son droit à moins de preuve ultérieure d'une intention de l'abandonner[30].

En dressant son drapeau sur l'île, comme Martinez l'avait fait dans la baie Nootka, le Danemark a explicitement déclaré sa souveraineté sur l'île. Le Canada a par la suite tenu sa propre cérémonie de mise en place de son drapeau. N'empêche, les efforts du Danemark seraient certainement reconnus comme les plus assidus et ceux d'un pays qui non seulement considère détenir la souveraineté sur le territoire, mais qui peut aussi montrer clairement qu'il en a fait la découverte initiale (à l'époque des Vikings) et en a repris le contrôle au XVIII^e siècle.

La revendication en bonne et due forme du Canada sur l'île Hans est venue tardivement au XX^e siècle, bien après que le Danemark l'ait dessinée sur ses cartes et en ait démontré le lien intégral avec le territoire du Groenland. Comme Peter Dawes l'indique dans son article, le fait que la Société géologique du Canada continue d'omettre l'île Hans de ses cartes n'aide aucunement la cause du Canada[31].

En cas de dispute territoriale, la cartographie systémique, l'exploration géologique et la classification territoriale sont autant de déclarations d'intérêt et de moyens d'exercer la souveraineté. La CIJ ne peut interpréter le déploiement de navires militaires pour visiter ses territoires, en soi la démonstration ultime d'un pouvoir souverain, que comme l'exercice d'un contrôle réel. Même si le Canada a tenté de montrer sa souveraineté sur l'île Hans en y menant ses propres expéditions militaires, et même s'il a fait preuve d'un intérêt sincère, il n'a fait qu'emboîter le pas aux Danois, et ce, moins souvent et beaucoup plus péniblement que ces derniers. Le Canada a pris l'engagement de construire de nouveaux navires capables d'effectuer de longs déploiements dans la région[32], mais le Danemark possède déjà une telle capacité, procède déjà à des déploiements prolongés dans la région, en assure régulièrement la surveillance aérienne et maintient une patrouille militaire permanente au Groenland, la *Slædepatruljen Sirius*[33]. D'après les observations du président de la CIJ au moment de l'affaire des

AP photo/Polfoto, Vedderen fichier 05091902612

L'équipage du navire de guerre danois *Vedderen* procède à une cérémonie de lever du drapeau sur l'île Hans (inhabitée), le 13 août 2002.

Minquiers et des Écréhous, M. Basdevant, le Danemark a donc l'avantage, puisque c'est lui qui exerce le contrôle militaire réel de la région, pas le Canada[34].

Pour reprendre les notes de Schwarzenberger dans *Title to Territory*, une consolidation graduelle précède toujours l'affirmation d'un droit territorial. Au début, le titre est relatif. C'est par une série d'activités et d'actions qu'il se renforce. Dans le cas de l'île Hans, tant le Canada que le Danemark ont mené des activités et fait des revendications qui, *individuellement*, sont de bons moyens d'acquérir un titre, mais qui, *collectivement*, se sont avérées plus solides dans un cas que dans l'autre. La CIJ conclurait fort probablement que le Danemark *a exercé* et *continue d'exercer* sur l'île la compétence qui s'apparente le plus à la souveraineté. Elle devrait donc attribuer la souveraineté de l'île Hans au Danemark.

Conformément à l'article 4 de l'accord de délimitation de 1973, les lignes de base devraient être modifiées pour intégrer l'île Hans. Par conséquent, la frontière internationale se déplacerait vers le nord et l'étendue des eaux territoriales danoises s'en trouverait accrue. Le résultat serait similaire à celui de Franklin Ø (à l'ouest de l'île Hans) sur la ligne de base.

Conclusions

Par le passé, la souveraineté a reposé sur le principe de la découverte initiale et les décrets religieux, comme le traité de Tordesillas. Au fil des années, cependant, l'évolution du droit international a fini par établir que la découverte initiale ne pèse pas lourd en soi dans la balance de la CIJ quand d'autres facteurs interviennent, comme dans le cas de l'île de Palmas.

La crise de Nootka revêt une grande importance à cet égard, car elle peut être vue comme le point d'origine du principe du contrôle réel. En effet, à partir de ce moment, les grandes cérémonies de prise de possession ont dû être suivies d'une occupation ou d'un contrôle administratif[35].

Au fur et à mesure que la mappemonde s'est teintée des coloris respectifs des empires européens, le besoin s'est fait sentir de délimiter les territoires de telle manière que les frontières administratives soient claires et permettent une administration efficace. Les traités conclus à cette fin se sont avérés pratiques en cas de conflit territorial, non seulement du fait que l'on puisse les consulter pour vérifier les frontières et la propriété, mais aussi parce qu'ils donnent un aperçu de l'intention des parties au traité, comme le ferait un contrat en droit civil[36]. Dans le dossier de l'île de Palmas, les États-Unis ont fondé leur revendication de l'île sur le traité de Paris, qui cédait les Philippines aux États-Unis, et, partant, la revendication de la découverte initiale qui revenait à l'Espagne. Si l'île n'avait pas été incluse dans les limites du territoire cédé aux États-Unis, la question de la propriété n'aurait probablement jamais été soulevée. Dans le cas de l'île Hans, le traité qui s'applique est celui conclu en 1916 en vertu duquel le Danemark cède les îles Vierges danoises aux États-Unis pour qu'ils abandonnent leur revendication d'une partie du Groenland que le traité ne nomme pas[37]. L'omission du nom est d'autant plus malheureuse que c'est au cours d'une expédition américaine que l'île Hans a été découverte et que rien n'indique si les Américains l'incluaient dans leur revendication du nord du Groenland. Le cas échéant, le Danemark aurait détenu un argument de poids. De même, le Canada aurait gagné à ce que le décret de 1880 précise les limites des territoires visés.

Comme les pays qui se disputaient l'île de Palmas, le Canada et le Danemark ont déployé des expéditions militaires à l'île Hans pour tenter d'asseoir leurs revendications respectives[38]. Stevenson prétend que ces visites n'ont rien accompli et que la CIJ devrait y passer outre dans une éventuelle décision; autrement, elle créerait le précédent en vertu duquel le pays qui effectue le plus de visites à des régions inhabitées s'assure la possibilité d'en réclamer la souveraineté, ce qui amorcerait une véritable « ruée vers les territoires ».

Son point de vue ne rejoint pas la réalité du cas qui nous occupe, pas plus que la situation qui règne dans le monde à l'aube du XXI[e] siècle. Le partage du monde entre différents pays qui s'en disputent les morceaux est fini depuis fort longtemps, et il ne pourrait guère survenir d'autre conflit territorial imaginable dans le Grand Nord. Le conflit entourant l'île Hans n'est qu'une revendication de souveraineté conventionnelle

Photo du MDN RE2005-0114-37d par le caporal David McCord

Des militaires canadiens hissent le drapeau du Canada sur l'île Hans, le 13 juillet 2005.

comme on en voit souvent partout dans le monde. Il porte sur une île obscure dont la souveraineté est revendiquée par deux pays qui en font le constat uniquement après avoir entrepris de délimiter ensemble leur frontière internationale.

D'aucuns argueraient que le Canada a de la chance que le conflit territorial auquel il est confronté dans le Nord se limite à une entité terrestre. Le Canada manque systématiquement à son devoir d'assurer une présence constante dans ses territoires arctiques. Il nuit ainsi à ses allégations de souveraineté dans le conflit et apporte de l'eau au moulin du Danemark[39].

L'Arctique est un lieu inhospitalier, et il serait déraisonnable de suggérer qu'un pays y abandonne une revendication territoriale faute d'y ériger un établissement ou une activité commerciale. Certaines activités subventionnées par le gouvernement, comme la recherche scientifique ou une activité militaire, sont toutefois d'excellentes pierres d'assise de tout contrôle réel.

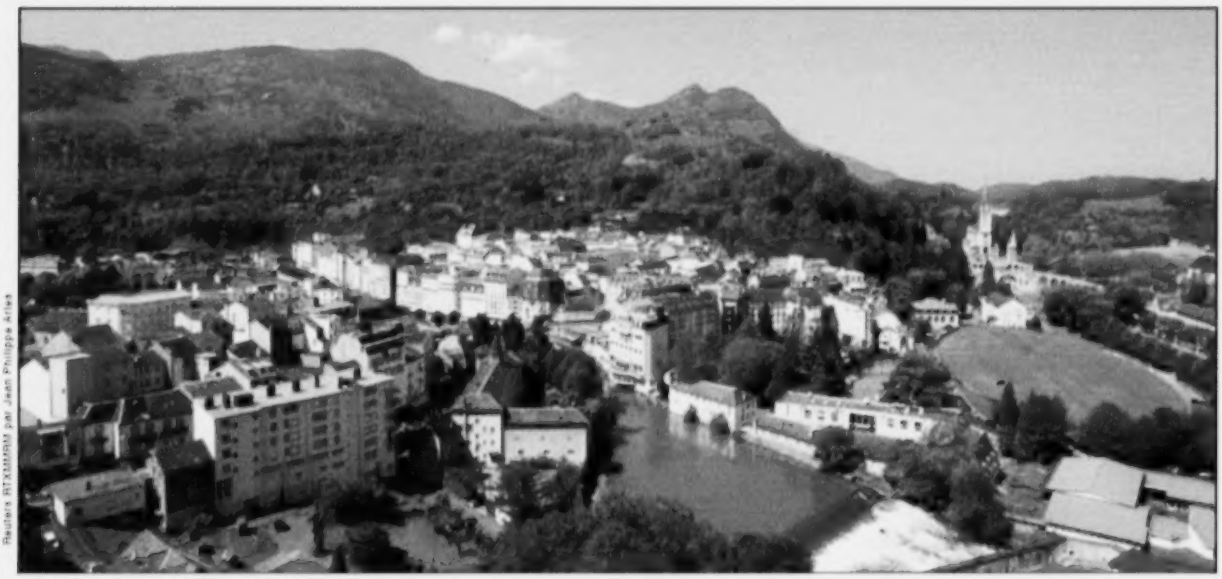
D'après Stevenson, la CIJ devrait fonder sur l'équité son éventuelle décision quant à la souveraineté de l'île Hans. L'idée semble une façon méthodique de régler les questions de souveraineté, mais ne reflète aucunement le dénouement passé de différends de souveraineté ni l'enjeu pratique de leur gestion. L'histoire nous livre très peu d'exemples de partage volontaire de territoires insulaires. Les plus connus – ceux des îles d'Hispaniola, de Chypre et de Bornéo – ont résulté de conflits armés.

Le Canada et le Danemark pourraient convenir de s'en remettre à la CIJ pour une décision équitable[40], mais pareille démarche semble inutile quand ils pourraient simplement signer un traité en vertu duquel ils scinderaient l'île en traçant une ligne droite entre les points 122 et 123 définis dans leur traité de délimitation de 1973. S'ils soumettaient la question à la CIJ, ce serait pour que l'île entière soit conférée à l'un ou l'autre. À la lumière des antécédents historiques et de la jurisprudence de la CIJ abordés dans le présent article, tout porte à croire que la CIJ attribuerait la souveraineté de l'île Hans au Danemark.

RMC

NOTES

1. P.R. Dawes, Hans Ø og Hans Ø. Grønland, 1985(2), p. 47-59.
2. *Ibid.*
3. S. Banner, *How the Indians lost their land: Law and power on the frontier*, 1re édition, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2007.
4. D. Hayes, *Historical Atlas of Canada: Canada's History Illustrated with Original Maps*, 1re édition, Vancouver, Douglas & McIntyre, 2002.
5. N. Lynnerup, « The Greenland Norse: a biological-anthropological study », dans *Meddelelser om Grønland, Man & Society*, vol. 24, 1998.
6. W.J. Mills, *Exploring polar frontiers: a historical encyclopedia*, Santa Barbara, CA, ABC-CLIO, 2003.
7. Government Printing Office, *Convention between the United States and Denmark, New York: Treaties and Other International Agreements of the United States of America*, 1776-1949, vol. 1, Washington, DC, Government Printing Office, 1916, p. 18-28.
8. Statut juridique du Groenland oriental (Danemark c. Norvège), 1933 C.P.J.I. (sér. A/B) n° 53 (5 avril 1933).
9. Dawes, p. 47-59.
10. P.R. Dawes et T. Tukiainen, « Hans Ø, celebrated island of the Nares Strait between Greenland and Canada: from dog-sledge to satellite mapping », dans *Review of Survey activities 2007*, n° 15, 2008, p. 77-80.
11. I. Dick, *Muskox land: Ellesmere Island in the age of contact*, Calgary, Alb., University of Calgary Press, 2001.
12. P.R. Dawes et R.L. Christie, « History of exploration and geology in the Nares Strait region », dans *Meddelelser om Grønland Geoscience*, vol. 8, p. 19-36.
13. Décret en conseil sur les territoires adjacents, La Cour, à Osborne, île de Wight, 1880.
14. Dawes et Tukiainen, p. 77-80.
15. D. Rothwell, *The Polar Regions and the Development of International Law*, 1re édition, Cambridge, MA, Cambridge University Press, 1996.
16. A. Rubin, consulté à http://www.canadafreepress.com/2005/rubin072705.htm le 1er août 2011.
17. J. Crump, *Canada under Attack*, Toronto, Dundurn Press, 2010.
18. L. Mills, « The Real significance of the Nootka Sound Incident », dans *Canadian Historical Review*, vol. 6, n° 2, 1925, p. 110-122.
19. *Ibid.*
20. J.M. Norris, « The Policy of the British Cabinet in the Nootka Crisis », dans *The English Historical Review*, vol. 70(277), p. 562-580.
21. The Hague Justice Portal 2011, consulté à http://www.haguejusticeportal.net/eCache/DEF/311.html le 28 juillet 2011.
22. K.T. Gaubatz, The Online Casebook, 2008, consulté à http://www.lions.odu.edu/~kgaubatz/casebook/palmas.htm le 14 août 2011.
23. Traité de Paris entre l'Espagne et les États-Unis, Paris, Université de Perpignan, 1898.
24. Max Huber, Affaire de l'île de Palmas (ou Miangas), 1928.
25. P.C. Jessup, « The Palmas Island Arbitration », dans *The American Journal of International Law*, vol. 22, n° 4, 1928, p. 735-752.
26. *Ibid.*
27. *Ibid.*
28. Huber.
29. R.J. Gillis, *Navigational servitudes: sources, applications, paradigms*, Leiden, Martinus NijhoffPublishers, 2007.
30. G. Schwarzenberger, « Title to Territory: Response to a Challenge » dans *The American Journal of International Law*, vol. 51, n° 2, p. 308-324.
31. Dawes et Tukiainen, p. 77-80.
32. M. Bernier, *La souveraineté du Canada dans l'Arctique*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 2010.
33. J. Kraska, *Arctic Security in an Age of Climate Change*, Newport, RI, United States Naval War College, 2011.
34. Basdevant, *Minquiers et Écréhous*, France/Royaume-Uni, 1953, consulté à http://www.icj-cij.org/docket/index.php?p1=3&p2=3&k=cd&case=17&code=fuk&p3=4 le 3 août 2011.
35. Mills.
36. B.T. Sumner, « Territorial Disputes at The International Court Of Justice », dans *Duke Law Journal*, avril 2004, vol. 53, n° 6, p. 1779-1812.
37. Government Printing Office, Convention between the United States and Denmark. Etc. New York: Treaties and Other International Agreements of the United States of America, 1776-1949, vol. 1, Washington, DC, Government Printing Office, 1916, p. 18-28.
38. British Broadcasting Corporation, 2005, *Canada island visit angers Danes*, consulté à http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/4715245.stm le 2 août 2011.
39. Tony Balasevicius, « Pour un concept d'opération des Forces canadiennes dans l'Arctique », dans la *Revue militaire canadienne*, vol. 11, n° 2, printemps 2011, p. 21-31.
40. Sumner.



Reuters RTXMMSU par Jean Philippe Arles

Vue panoramique du village de Lourdes.

CULTURE MILITAIRE, SPIRITUALITÉ ET RÉSILIENCE : L'EXEMPLE DE LA PARTICIPATION CANADIENNE AU PÈLERINAGE MILITAIRE INTERNATIONAL DE LOURDES[1]

par Claude Pigeon

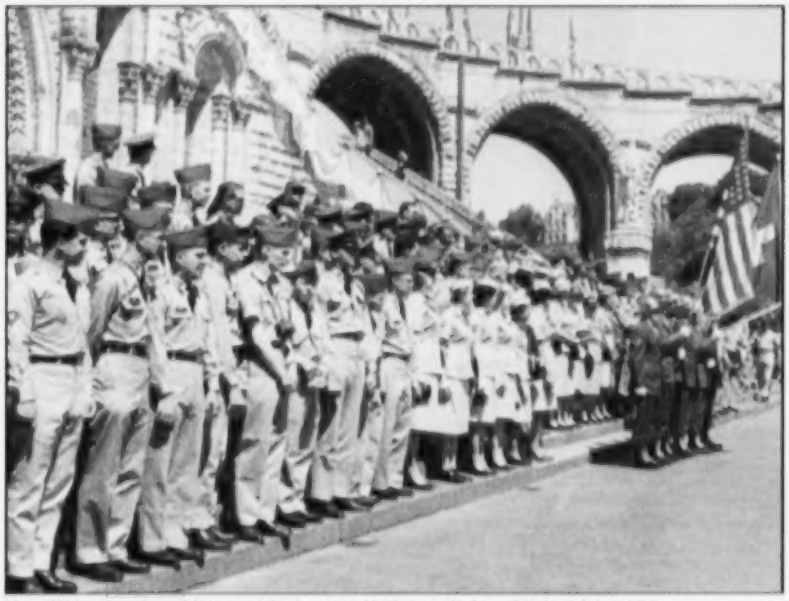
Introduction

Les récents déploiements militaires en zones de combat ont suscité chez bon nombre de membres des Forces armées canadiennes (FAC) un renouveau d'intérêt pour les questions spirituelles, qui les a amenés à entreprendre un cheminement spirituel qui les aiderait à composer avec différents problèmes personnels. La quête personnelle de sens (qui peut être définie d'une manière très large par la spiritualité) est une expérience nécessaire dans une société où la liberté individuelle est privilégiée en lieu et place d'une vision commune du monde. Certains spécialistes des sciences humaines avancent que la spiritualité est un facteur qui contribue hautement à la résilience. Dans le contexte des FAC, les aumôniers sont chargés de proposer aux militaires des programmes et des occasions de formation spirituelle. À titre d'exemple, en mai 2012, une délégation de 65 Canadiens (militaires et membres de leur famille) a rejoint les 12 000 militaires, issus de 34 pays, qui participaient au 54e Pèlerinage militaire international de Lourdes (France). L'auteur du présent article, qui comptait parmi les accompagnateurs, réfléchit sur la signification particulière de cet événement d'envergure, aussi bien dans le contexte de la culture militaire canadienne que dans le cadre d'un phénomène plus large qui touche le monde occidental. L'approche privilégiée par l'auteur est celle de la recherche-action, ou mieux encore, celle du récit objectivé. Le sujet est dans l'air du temps : en effet, les pèlerinages suscitent un intérêt grandissant en tant que lieux d'expérience religieuse et spirituelle forte, en marge des magistères, c'est-à-dire de l'enseignement de la vérité officielle dispensé par un évêque ou un pape. L'inédit de l'article réside sans doute dans le fait que la réflexion repose sur une information de première main concernant une expérience vécue par des militaires en service actif qui doivent composer de manière unique avec les questions existentielles soulevées dans des situations telles que les guerres, les conflits armés et le vécu de la terreur et de la violence.

Dans le prolongement des récents déploiements militaires en zones de combat, plusieurs membres des FC ont entrepris un cheminement spirituel personnalisé. Au nombre des motivations, on retrouve le besoin de composer avec différents problèmes personnels et éthiques : blessures physiques ou psychologiques, pertes, deuils, traumas, nécessité de gérer des situations de violence de manière éthique et intègre, problèmes familiaux, comme la séparation conjugale. La spiritualité en tant que processus a trait à la quête personnelle de sens, et cela est peut-être davantage le cas dans une société où la liberté individuelle paraît prédominer aux dépens de la vision commune du monde. La spiritualité circonscrite dans ces termes n'est-elle

L'aumônier (major) Claude Pigeon *fait partie de l'équipe d'aumôniers du COMFOSCAN. Docteur en théologie (Université Laval) et en histoire et anthropologie religieuses (Paris-IV- Sorbonne), il s'enrôle dans la Force régulière en 2006, après avoir servi pendant quatre ans comme aumônier réserviste. Il est d'abord affecté au 3e Bataillon, Royal 22e Régiment (3 R22R), à Valcartier. Il est ensuite envoyé en Afghanistan au sein du groupement tactique du 3 R22R (ROTO 4, 2007-2008). Il est muté à la 14e Escadre Greenwood, puis il est affecté à l'élément de soutien de mission de la 14e Escadre, au Camp Mirage (ROTO 9, 2009-2010). L'aumônier Pigeon s'intéresse plus particulièrement au lien entre la spiritualité et la résilience militaire.*

pas un facteur qui contribue hautement à la résilience? Empruntée au monde de la physique, la notion de résilience signifie la capacité d'un métal de retrouver son état initial à la suite d'un choc ou d'une pression continue. Dans le domaine des sciences humaines, la résilience désigne un processus plus complexe que la simple résilience mécanique. Elle permet de « rester soi-même quand le milieu nous cogne et de poursuivre, malgré les coups du sort, notre cheminement humain[2] ». En corrélation, le discours et la pratique de guérison et de santé existent dans la plupart des groupes religieux, en lien avec le sens donné aux difficultés de la vie. Les pèlerinages constituent des lieux privilégiés d'expérience humaine et spirituelle, et apportent à ce titre un réconfort entier, au cours du cheminement spirituel. En ce qui concerne l'activité militaire, avec ce qu'elle comporte parfois d'intensité dramatique de par sa nature même, elle multiplie les occasions de faire face à des situations limites où la vie – la sienne ou celle des autres – est menacée et où, du coup, les questions de sens posées par l'existence requièrent une réponse : Pourquoi la vie? La violence? Les injustices? La souffrance? La mort? À les observer, nous en venons à nous demander si les militaires vraiment efficaces sur le terrain ne seraient pas ceux qui traitent les questions de sens avec la même saine attitude que celle qu'ils ont à l'égard du bien-être physique et mental.



Une délégation de soldats américains au pèlerinage de Lourdes le 8 juin 1964.

Getty Images 3422505

Le pèlerinage militaire et le questionnement socioreligieux

Dans le contexte des FC, les aumôniers sont chargés de proposer aux militaires des programmes et d'autres modes de formation spirituelle. Les aumôniers canadiens collaborent donc depuis 1958 à l'organisation du Pèlerinage militaire international (PMI) de Lourdes, en France, placé sous la responsabilité du Diocèse aux Armées françaises[3]. En mai 2012, une délégation de 65 Canadiens (militaires et membres de leurs familles) a rejoint les 12 000 militaires, issus de 34 pays, qui participaient au 54e Pèlerinage militaire international. Qu'en est-il de la signification de cet événement, aussi bien selon la perspective de la culture militaire canadienne que dans le cadre socioreligieux du monde occidental? C'est cette double question sous-tend le récit objectivé qui suit, fruit d'une démarche apparentée à celle de la recherche-action. Le récit et la réflexion, exploratoires, reposent sur une expérience vécue par l'auteur et par des militaires en service actif, qui doivent composer de manière singulière avec les questions de sens à la vie. Le point de vue sera celui d'un aumônier militaire.

Photo du MDN Lourdes 0284

L'expérience du PMI s'inscrit dans un phénomène observé à l'échelle du monde occidental, qui n'est ni exclusif ni univoque : le délaissement des lieux de culte traditionnels, souvent en faveur d'une expérience spirituelle qui prend la forme d'une quête personnelle de sens à la vie et d'une recherche de valeurs. L'expérience à la fois humaine, spirituelle et religieuse que constitue le pèlerinage est liée à certains éléments de la culture militaire. Or, comment interpréter l'intérêt encore marqué pour un événement religieux et spirituel d'envergure internationale où se côtoient des pèlerins de différentes confessions chrétiennes et de divers horizons religieux, aussi bien que des hommes et des femmes qui, sans appartenance religieuse particulière, poursuivent de manière autonome leur recherche spirituelle? De cette question centrale découlent deux sous-questions : L'expérience du pèlerinage offrirait-elle, dans le contexte militaire, un lieu pertinent pour l'expression de la quête spirituelle individuelle? S'agirait-il aussi d'un lieu fructueux d'accompagnement pour les aumôniers des FC appelés à proposer aux mili-

taires et aux membres de leur famille de participer à de telles expériences sur une base volontaire?

En regard de ces questions, l'anthropologue Victor Turner a fait ressortir un certain nombre de caractéristiques que l'on retrouve dans les expériences de pèlerinage observées dans les différentes traditions, religieuses ou sociétales[4]. Il montre que tous les types de pèlerinages marquent, d'une manière ou d'une autre, un écart par rapport au statu quo spatial, social et psychologique. Le pèlerinage fait éclater les limites de l'univers social et individuel, permettant de libérer de nouvelles possibilités de sens et d'avenir. Il comporte également un passage dans un espace marginal ou liminal. Il réfère aussi à un ensemble de relations sociales au sein duquel se produit une forme de théophanie (apparition divine devant une personne – rédacteur en chef) aboutissant à un sens plus profond de la communauté. À la suite de cette expérience, les pèlerins sont généralement amenés à réintégrer la société, mais comme des personnes changées, renouvelées. Ils peuvent ainsi y prendre une nouvelle place et y jouer un nouveau rôle. Voilà autant d'éléments ou de facteurs qui ouvrent de nouvelles pistes à explorer lorsqu'il s'agit de considérer la démarche humaine et spirituelle des pèlerins dans un contexte de vie ou de carrière militaire.

Reuters REUTERS par Ahmed Jadal

Des pèlerins musulmans tournent autour de la Kaaba à Al-Masjid al-Haram (la Mosquée sacrée) à La Mecque, le 31 octobre 2011, dans le cadre du Hajj.

Le pèlerinage en Occident : reviviscence et portée comparative

Au cœur de l'Occident moderne, alors que plusieurs lieux de culte traditionnels sont délaissés, les sites de pèlerinage se démarquent par une surprenante vitalité. La figure du pèlerin semble même être le nouvel archétype de l'être spirituel par rapport à l'être religieux[5]. À titre d'exemple, plus de 200 000 pèlerins ont emprunté le chemin de Compostelle en 2011, alors qu'en 1993, ils n'étaient que 70 000 à avoir parcouru au moins 100 kilomètres à pied sur la route médiévale des pèlerinages[6]. La plupart des traditions religieuses sont rattachées à des hauts lieux sacrés particuliers et à des formes précises de pèlerinage, même si la signification du pèlerinage, sa durée ou même son degré d'intensité sont très variables. Par exemple, le Hajj à La Mecque et l'Omra à Médine comptent parmi les cinq piliers de l'Islam, sans oublier les autres types de pèlerinage, comme la visite de sites chargés de sacralité ou de tombes de saints musulmans. Dans le judaïsme, le pèlerinage est également préconisé, le plus connu étant probablement celui au dernier mur du temple de Jérusalem. Du côté des traditions orientales, l'hindouisme connaît le Chardham Yatra, le pèlerinage des sources du Gange et de ses affluents. Quant au bouddhisme, il invite aussi au pèlerinage, notamment aux quatre lieux saints liés à la vie du Gautama Bouddha. Évoquons enfin les images sublimes de la ville de Lhassa où convergent les pèlerins agitant des moulins à prière et des chapelets de billes de bois. Au terme de leur périple, les pèlerins empruntent la rue de Barkhor qui entoure le Jokhang, le temple le plus vénéré du bouddhisme tibétain.

Des personnes issues de tous les horizons, qui n'ont a priori rien pour se rapprocher dans leur environnement naturel, convergent dans ces hauts lieux de rencontre, où ils partagent une même réalité. Dans la foule des pèlerins, le néophyte côtoie l'initié à la recherche d'une plus grande maturité spirituelle. On trouve ensuite l'agnostique, en quête d'éventuelles réponses. Il y a aussi le fidèle qui nourrit l'espoir d'une guérison physique ou psychique, puis celui qui recherche plutôt une purification ou un renouvellement de tout l'être. Cela dit, tous semblent reconnaître la valeur d'une expérience personnelle qui puise une partie de sa force et de sa profondeur dans une tradition transmise et reçue, souvent en dehors des cadres institutionnels traditionnels. En effet, beaucoup de pèlerins désirent justement rester en marge des magistères qui, par leur nature même, sont tentés d'établir les règles et les limites de cette expérience et de la canaliser, voire de la récupérer. C'est peut-être comme lieu de liberté que le pèlerinage intéresse le contemporain à la recherche de sens à donner à sa vie et au monde. Dans l'expérience pèlerine, le « tout autre » peut surgir de manière inattendue. L'expérience pèlerine ne tient pas seulement à un discours ou à un dogme que l'on accueille; elle passe aussi par un cheminement personnel qui peut aussi bien se vivre au cœur d'un compagnonnage silencieux sur les routes de Compostelle que dans le flot continu des incantations répétées lors de la descente dans le Gange ou encore dans la rumeur constante qui s'élève du Mur occidental (aussi appelé « Mur des Lamentations »), à Jérusalem.

La cause de la permanence du pèlerinage dans la culture contemporaine, voire de sa reviviscence, n'est peut-être pas à rechercher en priorité, ou exclusivement, dans l'effort concerté que feraient les disciples de diverses religions, mais bien plutôt au cœur de la réalité et des aspirations des femmes et des hom-

mes d'aujourd'hui[7]. Dans l'Occident chrétien, mais non exclusivement, au milieu d'une désacralisation croissante des institutions religieuses, du règne de la technique, de l'électronique et de la mobilisation instantanée sur Facebook ou Twitter, nos contemporains semblent chercher l'enracinement stable et immuable d'une terre sacrée. Dans un monde en constante mutation, la quête d'un sens personnel à donner à sa propre vie, en lien avec un système cohérent de valeurs, de même que l'enracinement dans une tradition, permettent à l'être l'humain de s'ancrer afin de reprendre son souffle. Ce besoin, anthropologiquement fondé, d'être en lien avec un espace sacré, une Terre mère, se manifeste par l'attrait pour un haut lieu sacré particulier et la soif d'un absolu qui ne porte pas toujours un nom. Cette quête refait surface de manière impromptue dans les lieux traditionnels d'expérience pèlerine, revisités et réinventés afin de répondre aux aspirations contemporaines. En outre, si la science fournit les connaissances et les moyens permettant de trouver une réponse aux questions posées par l'univers, chacun continue de faire face à la nécessité de rendre signifiante sa propre vie. En d'autres mots, dès que nous sommes en mesure de saisir le « comment » du fonctionnement de l'univers, émergent le « pourquoi » et le besoin pressant de préciser, pour soi, la place particulière revenant à chacun. Les questions suscitées par l'existence se posent aux humains d'aujourd'hui avec autant de force et d'urgence qu'autrefois. En outre, les réponses qui satisfont et mobilisent l'être sont généralement celles qui passent par un processus personnalisé. Les pèlerins d'aujourd'hui semblent bien partir à la recherche de ce que le monde n'a pu leur offrir, et ils espèrent le dénicher.

Le pèlerinage contribuerait-il à démocratiser la spiritualité tant parce que chacun y a accès librement, peu importe ses horizons, que parce que chaque participant est appelé à faire sien un exercice hors de l'ordinaire? La foule qui envahit les lieux sacrés est bigarrée : chercheurs d'absolu et touristes, dévots et curieux, vieux et jeunes, malades et athlètes, familles et personnes seules, esprits en paix et cœurs en crise, et ainsi de suite. La composition de la foule des pèlerins efface les divisions sociales établies et recrée un ordre de relations autre. L'expérience unificatrice du pèlerinage aux plans personnel et collectif replace l'humain devant une altérité qui le fascine, l'attire et le remet en doute tout à la fois. La nouvelle organisation sociale qui s'installe, l'espace d'un moment, est celle d'un monde plus juste et fraternel, dont la cohorte des pèlerins donne un avant-goût. Le mélange pacifique et harmonieux de gens de toutes classes, ethnies et races, qui se rassemblent autour d'un même lieu de pèlerinage, sur une terre sacrée unificatrice, permet d'amorcer la réalisation de cette humanité idéale rêvée, multiraciale et pluriculturelle. Ce qui cimente la cohorte en marche n'est pas encore la foi ou les croyances, mais bien la quête de sens, l'ouverture à une expérience qui va au-delà du connu et de l'ordre préétabli, la commune démarche de la descente en soi-même, ainsi que l'ouverture à l'autre et à l'inattendu. Le respect de l'expérience, unique et valable, de ce qui est différent, face à un absolu qu'aucun de nous ne peut ni posséder ni épuiser pleinement, devient rencontre, lieu de renouvellement et de relance vers un quotidien qui ne pourra plus être envisagé de la même manière qu'auparavant. Là émerge une nouvelle signification à donner au monde, à commencer par le sien.

L'affinité des pratiques de la culture militaire et de la culture pèlerine

Les traditions militaires canadiennes offrent déjà, dans une certaine mesure, certains lieux privilégiés d'expériences personnelles et collectives, de l'ordre de ceux que constitue tout pèlerinage : les défilés militaires organisés pour célébrer les exploits du passé et témoignant des valeurs de la société canadienne ou encore les rassemblements et les cérémonies commémoratives tenues sur les lieux mêmes d'événements qui ont marqué notre histoire et façonné notre mémoire collective, tels que la crête de Vimy et Beaumont-Hamel ou les plages du débarquement, en Normandie[8]. Quelques exemples récents de manifestations ayant donné lieu à de telles expériences pourraient être les cérémonies ayant marqué le 90e anniversaire de la prise de la crête de Vimy, en 2007, les célébrations du 65e anniversaire du débarquement en Normandie, en 2009, ou bien la commémoration de la guerre de 1812[9]. Pensons aussi aux rassemblements internationaux, comme la marche de Nimègue, aux Pays-Bas[10], ou bien aux *tattoo*, qui regroupent des musiques militaires venues des quatre coins de la planète. Au même titre que les compétitions sportives internationales, ce sont autant d'occasions pour les militaires canadiens de vivre un temps fort de fraternité parmi leurs homologues et de cultiver des liens plus étroits avec des nations amies tout en offrant une vitrine de leur savoir-faire. Plus près de nous, les rarissimes (mais non moins importantes) cérémonies de consécration ou de dépôt dans un lieu protégé ou un sanctuaire des couleurs (drapeaux)[11] font converger vers un même lieu tous les militaires, anciens et en service, appartenant à une même unité, contribuant ainsi à renforcer le lien social qui les unit.

Crête de Vimy.

Dès lors, c'est toute la culture militaire qui baigne dans un univers de sens, où chaque individu est invité à trouver son unicité au sein d'une collectivité. Les écussons, les devises, les fanions et les drapeaux témoignent des valeurs communes. Celles-ci se matérialisent aussi dans des manifestations militaires, souvent hautes en couleur, et sont offertes en modèles. Ainsi exposées et reconnues, elles peuvent servir d'élément unificateur entre le passé, le présent et l'avenir pour chacun des membres qui y adhèrent. La décision personnelle de faire siens l'héritage commun et l'expérience de fierté, de loyauté et

d'esprit de corps qui en découle paraît semblable à la démarche personnelle du pèlerin qui, partant à la découverte de soi-même, se voit projeter dans les profondeurs d'une vérité qui ne peut que le dépasser et lui donner accès à la réalité absolue et universelle qui le conduira à un mieux-être, voire à un surplus d'être.

La participation du Canada au 54e Pèlerinage militaire international de Lourdes : ouverture et inclusion

Le PMI de Lourdes est sous la responsabilité du Diocèse aux Armées françaises et est soutenu par l'État français. Il s'inscrit dans une tradition à la fois anthropologique, spirituelle et militaire. Du 12 au 14 mai 2012, j'ai eu la chance d'y accompagner une délégation de dix militaires canadiens issus de différentes unités de la région de la capitale nationale[12]. Le spectre des motivations personnelles de notre groupe était large. Même si certains participants pouvaient se réclamer d'une tradition religieuse particulière, ni l'appartenance à un groupe ou à une institution, ni les habitudes liées à la pratique religieuse, ni même les croyances personnelles n'étaient un critère initial. Les deux seules conditions de participation étaient les suivantes : dans le cadre d'un rassemblement international, poursuivre une quête personnelle de sens et avoir un esprit d'ouverture au développement d'une spiritualité dont l'expression s'inscrit dans une réalité religieuse teintée par une forte culture militaire. Dans le contexte très précis du PMI, mon rôle d'aumônier militaire consistait à accompagner et à soutenir un groupe d'hommes et de femmes issus de différentes traditions religieuses et ayant vécu diverses expériences personnelles. Ils partageaient un même désir, soit celui d'approfondir leurs valeurs et leurs croyances par une rencontre vraie avec soi-même et les autres. Le prétexte fédérateur de leur démarche individuelle était fourni par un rassemblement d'envergure internationale de plus de 12 000 participants provenant de 34 pays, venus dans un même esprit universel de fraternité militaire et ayant entrepris une quête spirituelle correspondant à un cheminement particulier. L'intention de l'auteur n'est pas d'ignorer ou de diminuer la portée ou la valeur religieuse de l'événement.

Photo du MDN (DHTC) BED_3943

Les motivations personnelles des pèlerins étaient donc diverses : la prise de recul par rapport au quotidien, le besoin d'un temps d'arrêt après avoir lutté contre un cancer, le désir de reconstruction personnelle après de nombreux déploiements ou la perte d'un être cher, la volonté de faire le point sur des situations de la vie personnelle et professionnelle, la soif de vivre une expérience de saine camaraderie en marge du quotidien, la recherche de contacts humains réels qui dépassent le réseautage social sur Internet, la relecture de leur histoire personnelle et professionnelle dans le but de donner un nouvel élan à une carrière militaire déjà bien remplie, et ainsi de suite. Aucune des motivations personnelles des militaires n'était étrangère à l'expérience humaine et spirituelle du pèlerin. Cela est d'autant plus vrai que la culture militaire n'est pas étrangère aux signes, symboles et rituels religieux : pensons aux défilés en uniformes, aux escortes de drapeaux, aux grands rassemblements, comme les cérémonies d'ouverture et d'accueil d'emblèmes nationaux ou encore les cérémonies tenues au cénotaphe local, à la présence de musiciens militaires durant les déplacements ou à l'accomplissement de gestes rituels, et ainsi de suite. L'environnement ordinaire du militaire lui permet d'accéder aisément à un plan d'ordre symbolique. Le passage à un tel plan s'est aussi réalisé dans le cadre de diverses activités proposées durant le pèlerinage : marches en montagne, temps de silence, échanges avec d'autres pèlerins venus d'ailleurs et ayant des horizons culturels différents, tenue d'un journal personnel, interaction à l'intérieur du groupe, et ainsi de suite. Au cœur de cette concentration d'activités diversifiées, aussi bien personnelles que collectives, peuvent émerger, de manière unique et propre à chaque pèlerin – c'est ma plus grande constatation –, des pistes de réponses aux questions du sens à la vie. Les lieux et modes d'expérience personnelle sont infinis, tout comme les possibilités de sens sont loin d'être univoques. Il est également difficile d'évaluer l'impact que peut produire, à elle seule, la rencontre de milliers de jeunes dans un endroit désigné comme étant une terre sacrée propice à la recherche spirituelle. Aurait-on oublié que l'espace religieux, lorsqu'il amène chacun à vivre dans un esprit d'ouverture et de respect de l'expérience de l'autre, demeure encore un lieu valide et privilégié pour la rencontre de soi, des autres et d'un absolu?

En résumé : résilience, cheminement personnel des militaires et rôle de l'aumônerie

La cohérence existentielle, qui passe par l'élaboration d'un projet de vie personnel (sens donné à la vie, qui aide à surmonter les difficultés qui se présentent), compte généralement au nombre des facteurs principaux qui contribuent à favoriser la résilience militaire et l'amélioration de la santé

mentale, de même que la recherche de valeurs et de croyances cohérentes par rapport au projet[13]. La mise en œuvre récente du programme *En route vers la préparation mentale* nous rappelle, à sa manière, que les valeurs et les croyances constituent des éléments essentiels à la préparation opérationnelle des militaires, dont l'importance est reconnue au sein des Forces armées canadiennes[14]. Boris Cyrulnik[15] fait remarquer, à propos de la résilience humaine, qu'après les épisodes de grands drames collectifs (tueries, guerres, génocides), les éléments à la base de la reconstruction personnelle et sociale, plus faciles à observer chez les enfants, sont le sens à la vie et le sentiment d'affection perçu et ressenti. Qui plus est, au plan éthique, dans le contexte de libéralisme politique ambiant[16], où toute vision commune du sens est exclue au bénéfice de l'exercice de la liberté individuelle, la quête de sens ne semble plus être seulement une option, mais bien une nécessité. Les valeurs et les croyances aident les individus à matérialiser le sens donné à leur vie et à trouver la place qu'ils occupent au sein de leur groupe sociétal.

Dans le contexte militaire canadien, c'est notamment aux aumôniers, à titre de spécialistes des questions de sens à la vie, qu'est confiée la responsabilité de trouver et d'offrir des lieux concrets et crédibles qui pourront faciliter l'émergence de ce sens personnel et l'enracinement de valeurs et de croyances. Le Pèlerinage militaire international de Lourdes constitue un lieu concret d'expression de la quête de sens, dans un contexte anthropologique large, œcuménique et interreligieux qui semble correspondre aux exigences des femmes et des hommes d'aujourd'hui. L'adhésion à des structures ou à des dogmes ne constitue ni un point de départ ni un passage obligé pour que l'expérience soit bénéfique sur les plans humain et spirituel. En outre, la présence de nombreux éléments de culture militaire, tels que les défilés, les marches au son de la musique militaire, les rassemblements, les cérémonies sur les terrains de parade, les commémorations, l'esprit de corps, ou encore la célébration de valeurs communes à l'aide de différents symboles sont autant d'aspects favorisant la reconnaissance du pèlerinage comme un lieu accessible, voire familier, chez les militaires qui y participent. Cette proximité par affinité facilite peut-être la démarche personnelle tout en favorisant la recherche d'éléments significatifs pouvant aider les pèlerins à enraciner une orientation ou à trouver un sens à leur vie.

La plupart d'entre nous, les aumôniers militaires, ont participé à des marches aussi bien qu'à de longs convois en zone de combat, aux côtés des militaires. Il s'agit de lieux privilégiés pour l'établissement de la confiance et de la crédibilité, et souvent pour l'accompagnement spirituel au cœur de la vie des militaires. Ma participation au 54e Pèlerinage militaire international m'a convaincu que ce type d'expérience peut s'avérer, à certaines conditions, propice au développement personnel et au perfectionnement professionnel pour les militaires canadiens (et les membres de leur famille) intéressés par une telle démarche. Par ailleurs, l'expérience vécue à Lourdes et le récit fragmentaire proposé dans les lignes qui précèdent suscitent aussi des questions et posent des conditions concernant la fonction de résilience et la crédibilité sociospirituelle des groupements religieux actuels eu égard aux aspirations des contemporains. Questions complexes auxquelles je ne saurais encore répondre, sinon dans les mots résumant la relecture de l'expérience, soumise dans le présent article. C'est sur le terrain de l'expérience personnalisée et de la démarche individuelle de quête de sens, entreprise en lien avec les questions posées par l'existence, que s'est fait aux fins du présent article l'arrimage entre la culture militaire et celle du pèlerinage. Celui-ci a créé un espace crédible où les militaires se sont sentis bienvenus et invités à emprunter leur voie propre, tout en maintenant un lien avec un groupe de chercheurs de sens. Nous avons là l'une des conditions pour que soient crédibles et efficaces, voire revitalisés, le discours et la pratique de guérison et de santé existant dans la plupart des groupes religieux, en lien avec le défi de surmonter les difficultés de la vie. Une conviction demeure toutefois, au terme de ce récit : le pèlerinage relève de l'essence même de l'expertise et du mandat confié aux aumôniers militaires comme leaders religieux mandatés au sein des Forces armées canadiennes. Les différentes traditions religieuses et spirituelles desquelles relève chaque aumônier militaire canadien sont encore riches de possibilités que nous sommes loin d'avoir épuisées.

RMC

Photo : Le Figaro

Cérémonie de clôture de la 54e Pèlerinage militaire international de Lourdes.

NOTES

1. Une version remaniée de ce texte a été soumise, pour en donner l'accès à un public spécialisé francophone, à la revue *Incursions*, n° 7, Paris, 2e trimestre, 2012.
2. Boris Cyrulnik, *Ces enfants qui tiennent le coup*, Marseille, Revigny-sur-Ornain, coll. Hommes et Perspectives, 2000, p. 9. Dans le cadre de ses travaux entourant la mise en place d'un programme d'entraînement à la résilience militaire en vue du déploiement de troupes canadiennes en Afghanistan, la psychologue Christiane Routhier propose la définition opérationnelle suivante : « la résilience militaire correspond au processus par lequel un soldat reste fonctionnel malgré le stress et les traumatismes éventuels en acquérant le recul psychologique nécessaire pour situer les événements ponctuels dans son parcours individuel de vie, relativiser leurs effets, accéder aux ressources de résistance générale aux effets du stress pour y faire face et poursuivre son chemin vers l'atteinte de ses objectifs personnels de vie ». Dans *Programme d'entraînement à la résilience militaire (PERM), Manuel de l'entraîneur*, Valcartier, Canada, Secteur Québec de la Force terrestre / Défense nationale du Canada, document non publié, p. 47. Dans sa thèse de doctorat, André Belzile propose un tour d'horizon du concept de résilience : *Les constituants de la résilience chez la personne ayant été abusée dans son enfance, dans un contexte d'expérience religieuse*. Thèse doctorale, Québec, Université Laval, 2008. Accessible en ligne à l'adresse www.theses.ulaval.ca/2008/25480/25480.pdf.
3. C'est du 13 au 16 juin 1958 que s'est déroulé le premier PMI. Cette année-là, les catholiques du monde entier soulignaient le 100e anniversaire des apparitions de Notre-Dame dans le petit village français de Lourdes, en France. De nombreux pèlerins étrangers s'organisaient pour se rendre à la grotte de Lourdes et participer aux manifestations jubilaires proposées par les Sanctuaires. Profitant de cet engouement international, Mgr Badre, alors directeur de l'aumônerie catholique militaire française, a aussi invité à Lourdes les aumôneries des délégations étrangères présentes au sein de l'OTAN. Celles-ci avaient déjà participé aux pèlerinages nationaux organisés depuis 1944 par le père Besombes, prêtre toulousain et aumônier militaire. Par ailleurs, Mgr Badre a également proposé à Mgr Werthman, alors vicaire aux Armées allemandes, de se joindre au rassemblement. C'est ainsi que, de manière hautement significative, la *Bundeswehr*, l'Armée nationale de la République fédérale allemande créée en 1955, a participé au premier PMI. Ce rassemblement pour la « réconciliation des Peuples du monde » (discours du maréchal Juin au camp militaire) a précédé la grande rencontre des 14 et 15 septembre 1958 entre le général de Gaulle et le chancelier allemand Konrad Adenauer. Celle-ci scellera politiquement la réconciliation entre les deux pays. Le PMI tire donc ses origines à la fois de cette présence encore massive de militaires qui se côtoyaient en Europe dans les années de l'après-guerre et du processus de réconciliation qui était en cours entre la France, l'Allemagne et l'ensemble des pays alliés. Du coup, le rassemblement en un même lieu de ces armées, réunies afin de prier pour la paix, elles qui quelques années auparavant avaient combattu ou bien ensemble ou bien les unes contre les autres, revêtait un caractère fortement symbolique. Pour obtenir un récit historique plus détaillé, on pourra consulter la page qui se trouve à l'adresse http://dirpmi.free.fr/index.php/presentation-du-pelerinage-militaire-international.html, consultée le 30 juillet 2012. La source principale est l'ouvrage de René Dupuy, *Le Pèlerinage militaire international à Lourdes*, Commission historique du PMI, France, n.d., page consultée le 30 juillet 2012.
4. Victor Turner, *Dramas, Fields, and Metaphors: Symbolic Action in Human Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1974. On pourra également voir John Eade et Michael J. Sallnow, *Contested the Sacred: The Anthropology of Christian Pilgrimage*, Urbana, Chicago, University of Illinois Press, 2000.
5. À ce propos, on pourra lire les travaux de deux sociologues des religions, Marcel Gauchet, *Le désenchantement du monde*, Paris, l'Harmarion, 1985, et Diane Hervieu-Léger, *Le pèlerin et le converti. La religion en mouvement*, Paris, éditions Champs-Flammarion, 1999. Du point de vue de la théologie, on pourra consulter le dossier consacré aux pèlerinages publié par *CONCILIUM, Revue internationale de théologie*, n° 266, 1996, et *COMMUNIO, Revue catholique internationale*, vol. XII, 4, n° 132, 1997. Enfin, on verra l'ouvrage de Michel Stavrou et de sœur Jean-Marie Valmigère, *Le pèlerinage comme démarche ecclésiale*, Paris, Théâtis, 2004.
6. Site officiel de l'Association Les Chemins vers Compostelle, qui se trouve à l'adresse http://www.chemin-compostelle.info/informations-pratiques-pelerinage-compostelle/statistiques-sur-compostelle.html, page consultée le 30 juillet 2012.
7. On pourra voir Reginald Bibby, *Beyond the Gods & Back, religion's Demise and Rise and Why it Matters*, Toronto, Project Canada Books, 2011. L'auteur, sociologue et observateur du fait religieux au Canada depuis 1975, insiste sur la persistance du religieux au Canada plutôt que sur sa disparition. Il avance l'idée d'une restructuration et d'une polarisation du fait religieux, entretenue, entre autres, du côté des groupes religieux, par l'arrivée des Néo-Canadiens. Le chercheur note également le maintien d'un haut niveau d'intérêt pour la spiritualité lorsque celle-ci n'est pas perçue dans les termes institutionnels, comme l'appartenance à un groupe ou la participation régulière à des services religieux.
8. Dans la plupart de ces emplacements, des monuments commémoratifs sont érigés afin de rappeler le sacrifice des soldats tombés au combat. À titre d'exemple, on trouvera un guide des monuments commémoratifs canadiens érigés dans le monde à l'adresse http://veterans.gc.ca/fra/memorials, page consultée le 30 juillet 2012.
9. Il s'agit ici de la guerre qui oppose les États-Unis à la Grande-Bretagne entre 1812 et 1815. L'Amérique du Nord britannique, surtout le Haut-Canada (l'Ontario) et le Bas-Canada (le Québec), sera le principal objectif des opérations militaires américaines. On pourra consulter le site du gouvernement canadien à l'adresse www.1812.gc.ca, page consultée le 23 août 2012.
10. Depuis 1952, le Canada participe à cet événement qui attire annuellement 40 000 marcheurs provenant de plus de 50 pays, qui parcourent 160 km en quatre jours. On pourra voir le site qui se trouve à l'adresse http://www.cmp-cpm.forces.gc.ca/mij-nimfindex-fat.asp, page consultée le 9 septembre 2012.
11. Dans le respect d'une ancienne tradition militaire, Beechwood, le cimetière national du Canada, abrite aussi des drapeaux consacrés depuis peu. Ceux-ci sont suspendus dans la salle des drapeaux, de chaque côté d'un magnifique vitrail commémoratif illustrant le thème de l'espoir dans un monde fracturé, offert par l'Association canadienne des aumôniers militaires. La salle a déjà abrité l'étendard royal du Commandement maritime (Marine) et ceux de deux des plus célèbres régiments du Canada : le Royal Canadian Regiment et le Royal 22e Régiment. Les drapeaux du Régiment Les Fusiliers du Saint-Laurent, de la Première réserve, sont les derniers à avoir été déposés dans cette salle, en mai 2012. Selon la tradition, ils y resteront suspendus à perpétuité ou jusqu'à ce qu'ils soient complètement désintégrés, avec le temps.
12. Le programme proposé incluait la participation au Pèlerinage militaire international de Lourdes et une activité s'inscrivant dans le cadre du perfectionnement professionnel au Monument commémoratif national du Canada à Vimy. La majorité des participants canadiens qui ont effectué le PMI ont financé leur voyage.
13. Christiane Routhier, *Programme d'entraînement à la résilience militaire : relevé de la documentation et des programmes existants*, 5e Ambulance de campagne, base militaire de Valcartier, 2 mars 2006.
14. *En route vers la préparation mentale* est le nouveau programme d'entraînement national des Forces armées canadiennes, il vise à former les troupes avant, pendant et après les déploiements dans les zones opérationnelles, notamment les zones de combat. Le module 5 du programme d'entraînement préparatoire au déploiement est entièrement consacré à l'importance des valeurs et des croyances personnelles. Le lecteur intéressé par cette question pourra consulter le site qui se trouve à l'adresse www.forces.gc.ca/fr/enr-rpm, page consultée le 30 juillet 2012.
15. L'auteur français Boris Cyrulnik, éthologue, psychanalyste, psychologue et neuropsychiatre, a popularisé, pour un usage en sciences humaines, le concept de résilience. On pourra notamment se référer aux ouvrages suivants : *Un merveilleux malheur*, Paris, Odile Jacob, 1999; *Les vilains petits canards*, Paris, Odile Jacob, 2001; *Le murmure des fantômes*, Paris, Odile Jacob, 2003; *Psychanalyse et résilience*, Paris, Odile Jacob, 2006; *La résilience*, Lormont, éditions du Bord de l'eau, 2009.
16. John Locke (1632-1704) est généralement considéré comme le père du libéralisme politique. Dans ses deux traités sur le gouvernement civil (publiés en 1690), il évoque les idées fondatrices à la base du libéralisme. On y retrouve l'affirmation que l'humain possède des droits inaliénables (liberté, propriété, sécurité), que les instances qui gouvernent ont des pouvoirs limités et que la délégation d'autorité repose sur un contrat social provisoire qui peut être modifié. Pour une présentation plus large du libéralisme politique, on pourra consulter : James F. Childress et John Maquarrie (dir.), « Liberalism », dans The Westminster Dictionary of Christian ethics, Philadelphie, The Westminster Press, 1967, 1986, éd. rév.

QUELLE ÉDUCATION POUR LES MILITAIRES DU RANG?

par Maxime Rondeau and Lisa Tanguay[1]

Introduction

Les militaires du rang (MR) des Forces armées canadiennes (FAC), explique-t-on dans la première édition du manuel doctrinal *Servir avec honneur : la profession des armes au Canada* (ci-après nommé *Servir avec honneur*), font désormais partie intégrante de la profession des armes (PDA) canadienne[2]. La publication de ce manuel s'insère dans une démarche institutionnelle bien documentée, notamment dans cette revue, ayant pour élément déclencheur le « scandale de la Somalie », mais dont les facteurs déterminants sont en grande partie la fin de la guerre froide et l'évolution des attentes de la population canadienne face à ses forces armées[3]. Au regard de ces défis, de nombreuses études menées durant les années 1990 concluent qu'une réforme de l'éthos militaire et du leadership au sein des FAC s'avère essentielle. La révision en profondeur du système de perfectionnement professionnel des Forces canadiennes (SPPFC) est alors identifiée comme un outil pouvant faciliter cette réforme[4]. Cela dit, la réflexion associée à la révision du SPPFC porte surtout sur les besoins du corps des officiers[5].

À titre d'enseignants à la Division du perfectionnement professionnel des militaires du rang (DPPMR) de l'École de leadership et de recrues des Forces canadiennes (ELRFC), nous sommes d'avis que la réflexion institutionnelle sur le perfectionnement professionnel des MR (PPMR) demeure inachevée, ce qui serait à l'origine d'une mise en œuvre sous-optimale de sa vision stratégique, comme en témoignent l'ambiguïté quant à la finalité du PPMR ainsi que les difficultés liées à l'opérationnalisation de la dimension éducationnelle du PPMR. Nous considérons que la mise en œuvre de cette vision bénéficierait grandement d'une action mieux concertée de ses acteurs et parties intéressées[6]. En conséquence, nous proposons dans cet article une vision de la DPPMR comme un forum – tant physique qu'intellectuel – pour la réalisation de projets fédérateurs, lesquels seraient bénéfiques aux acteurs du PPMR et à l'institution des FAC dans son ensemble, surtout dans un contexte où les ressources pourraient s'avérer plus rares.

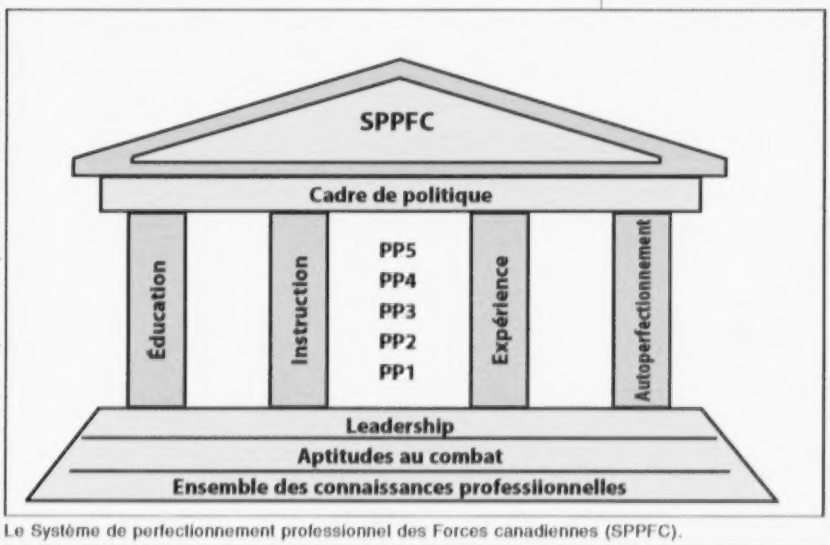
La première section de cet article propose un bref aperçu du concept du PP au sein des FAC et de ce qu'il représente pour le PPMR. La deuxième section examine les causes de la réflexion inachevée sur le PPMR. Enfin, la troisième section porte sur les conséquences observables de la réflexion inachevée et les solutions possibles. La dernière partie de cet article se conclut sur la contribution unique que la DPPMR – qui, jusqu'à tout récemment, était connue sous le nom de Centre de perfectionnement professionnel des membres du rang (CPPMR) et fonctionnait sous l'égide du Collège des Forces canadiennes – pourrait offrir à la communauté des acteurs et parties intéressées du PPMR dans la mise en œuvre de ces solutions.

Sur le perfectionnement professionnel et le rôle de la DPPMR

L'efficacité des FAC dépend grandement de la qualité de son système d'instruction et d'éducation[7]. À cet effet, la plupart des membres des FAC, dès leur enrôlement, prennent part à un processus continu de perfectionnement professionnel (PP)[8]. Le

Maxime Rondeau, M.Sc. (science politique), et Lisa Tanguay, M.A. (histoire), *enseignent à la Division du perfectionnement professionnel des militaires du rang de l'École de leadership et de recrues des Forces canadiennes (l'ancien Centre de perfectionnement professionnel des militaires du rang) depuis 2005. Ils ont chacun travaillé à l'élaboration de plans d'instruction pour les programmes du Centre, en plus d'avoir participé à plusieurs groupes de travail sur le perfectionnement professionnel des militaires du rang.*

système de l'instruction individuelle et de l'éducation des Forces canadiennes (SIIEFC) le définit comme un « processus de perfectionnement exhaustif, intégré et séquentiel présentant un milieu d'apprentissage continu » reposant sur les piliers de l'instruction, de l'éducation, de l'auto-perfectionnement et de l'expérience professionnelle. Il viserait ainsi la préparation des membres des FAC aux exigences progressives de leurs carrières ainsi que la conformité aux critères de rendement énoncés dans la structure des emplois militaires[9].



Le Système de perfectionnement professionnel des Forces canadiennes (SPPFC).

La figure ci-haut, tirée de l'orientation provisoire du SIIEFC, illustre comment le curriculum du SPPFC est offert par l'intermédiaire de différents piliers et suivant un schème de progression déterminé[10]. L'intervention de la DPPMR se situe au niveau des piliers de l'instruction, au moyen de thèmes comme la planification opérationnelle et l'éducation, ainsi que l'environnement de sécurité contemporain. Le SIIEFC définit l'éducation comme « l'action de fournir une base de connaissances et d'aptitudes intellectuelles en fonction de laquelle l'information peut être correctement interprétée et le jugement raisonnable peut être exercé » et l'instruction comme « l'action de fournir des connaissances, des aptitudes et des attitudes nécessaires à l'accomplissement de tâches précises »[11]. Dans les deux cas, il est question d'apprentissage de complexité variable.

Le document d'analyse détaillée et de stratégie de lancement pour la mise en œuvre du projet *Le corps des MR en 2020* (ci-après nommé *MR 2020*) résume l'essentiel de la motivation qui sous-tend la mise sur pied du CPPMR en 2003, c'est-à-dire la création d'un centre d'excellence permettant la mise en œuvre d'initiatives clés pour l'atteinte d'objectifs stratégiques précis[12]. Ce centre, qui est devenu la DPPMR, offre depuis sa création des programmes d'apprentissage continus et séquentiels communs à tous les MR supérieurs et systématisés selon les responsabilités propres à chaque grade[13]. Si l'on se réfère à la figure 1, l'intervention de la DPPMR se situe approximativement dans la moitié supérieure de la pyramide, laquelle représente les périodes de perfectionnement (PP) 3 à 5.

Enfin et en concordance avec le cadre de perfectionnement des leaders (CPL), le curriculum de la DPPMR participe au développement des cinq méta-compétences relatives à la PDA et exigées par le contexte dans lequel elle est exercée : expertise, capacités cognitives, capacités sociales, capacités de changement et idéologie professionnelle[14]. Les programmes de la DPPMR permettent ainsi d'atteindre la plupart des objectifs stratégiques (OS) constituant la vision du corps des MR en 2020, notamment l'OS 2 visant un corps des MR professionnel, l'OS 3 visant un corps des MR compétent et l'OS 4 visant des chefs exceptionnels[15].

Bien que le curriculum de la DPPMR ne présente pas nécessairement un écart important par rapport au PPMR depuis les dernières décennies, la spécificité de son curriculum – pour ne pas dire du PPMR en général – se manifeste néanmoins par l'élargissement des thèmes abordés ainsi qu'une refonte significative de sa philosophie, voire même de sa finalité[16]. Un indicateur de cette refonte, à notre avis, est l'importance grandissante accordée à l'éducation, à l'acquisition de connaissances théoriques et au développement de la pensée critique par opposition à l'instruction, à l'entraînement et à l'acquisition d'habiletés techniques spécifiques. Cela ne saurait cautionner la notion selon laquelle les activités d'instruction et d'entraînement sont moins importantes dans le cadre du PPMR. Il y a plutôt lieu de croire que l'environnement dans lequel opèrent les FAC exige une modification de la vision du PPMR. Cette modification, nullement fortuite, s'est opérée parallèlement à l'intégration du corps des MR à la PDA canadienne.

En vertu de cette intégration, le corps des MR est tenu de posséder des connaissances théoriques abstraites et de maîtriser des compétences complexes[17]. Comme l'explique l'historien Allan English, *Servir avec honneur* rappelle les différences fondamentales entre le corps des MR et le corps des officiers de par les responsabilités et l'expertise qui leur sont traditionnellement attribuées[18]. Par exemple, le corps des officiers est investi du pouvoir décisionnel quant à l'usage de la force ainsi que du pouvoir de commander alors que le corps des MR exécute généralement des tâches techniques spécifiques qui découlent des décisions prises par les officiers[19]. Toutefois, en raison de l'incertitude, de l'ambiguïté et de la complexité du contexte de sécurité dans lequel les FAC évoluent, les niveaux de conflits se chevauchent de plus en plus et un nombre accru de responsabilités sont déléguées aux niveaux subalternes. En conséquence, les MR sont maintenant engagés aux niveaux opérationnel et stratégique et la distinction établie en fonction des responsabilités et de l'expertise professionnelle se fond dans l'exigence, pour tous les membres de la PDA, d'acquérir l'esprit critique, la créativité et le discernement nécessaires dans le contexte de sécurité du XXIe siècle[20]. Importante d'un point de vue institutionnel, l'intégration du corps des MR à la PDA implique par ailleurs des changements de culture à plusieurs égards, qui ne sont pas encore totalement instaurés et dont découle une réflexion inachevée sur le PPMR.

Les origines d'une réflexion inachevée

Nous examinons dans cette section trois éléments constitutifs de ce que nous considérons comme étant la réflexion inachevée du PPMR : l'état incomplet de la recherche sur le PPMR, les problèmes conceptuels inhérents aux documents censés guider l'élaboration du PPMR et, finalement, une ambiguïté quant à la finalité du PPMR lui-même. L'examen de ces trois éléments alimentera dans les prochaines sections la discussion sur les problèmes observés quant à la mise en œuvre de la

Objectifs stratégiques	Initiatives clés
1 : Excellence tactique. Un corps de MR dont les membres sont capables d'appliquer la force et d'en comprendre le sens, tant sur le plan collectif que sur le plan individuel, pour exécuter les missions et atteindre les objectifs qui leur ont été attribués.	**1 : Renforcer l'éthos militaire.** Vivre, insuffler et soutenir l'éthos militaire par un comportement approprié sur le plan personnel et sur le plan collectif, par la communication, le mentorat, l'encadrement, la mise en valeur de la loyauté et de la confiance, le respect à l'égard de la diversité et l'adhésion aux normes éthiques les plus élevées.
2 : Corps des MR professionnel. Un corps de MR doté d'un éthos militaire qui unit ses membres par la compréhension de la profession des armes et qui décrit la contribution unique de ces derniers envers le Canada.	**2 : Épanouissement intellectuel permanent.** S'assurer que les MR acquièrent les connaissances et les compétences requises grâce aux études, à l'instruction, à l'expérience et à l'autoperfectionnement. Les FC doivent élargir les possibilités d'études des MR et faire en sorte que ces derniers développent un esprit critique par l'entremise d'un système qui favorise leur épanouissement intellectuel permanent.
3 : Corps des MR compétent. Un corps de MR dont la formation et les compétences en matière d'éducation correspondent aux tâches variées et exigeantes qu'il doit exécuter.	**3 : Instruction avancée.** S'assurer que tous les MR reçoivent une instruction opportune, pertinente et de haute qualité. Utiliser des méthodologies et des systèmes de prestation qui adaptent l'instruction à tous les types d'opération dans le cadre de scénarios interarmées et interalliés. L'instruction doit être réaliste, stimulante et disposer des ressources appropriées. Faire en sorte que le processus d'instruction avancée permette de prévoir les menaces asymétriques et autres menaces non traditionnelles.
4 : Des chefs exceptionnels. Des MR qui, à titre de chefs, incarnent les principes du leadership et, à titre de mentors orientent et forment leurs subalternes.	**4 : Élaboration de concepts, de politiques et d'une doctrine.** Élaborer des concepts, des politiques et une doctrine qui appuient et orientent le PPMR et qui fourniront le cadre d'intégration des connaissances, des compétences et de la technologie. S'assurer de l'implication des MR dans l'élaboration d'une doctrine interarmées et interalliés ainsi que dans la production de manuels cadres et de publications de soutien des FC.
5 : Membres à part entière d'une solide équipe d'officiers et de MR. Des MR professionnels formés de manière à pouvoir fournir une contribution unique et indispensable à l'équipe d'officiers et de MR.	**5 : Préciser les rôles des officiers/MR et leurs relations.** Les chefs de files du Corps des Officiers et MR doivent prévoir des changements relatifs à leurs rôles et relations, tout en gérant ces changements avec discernement et tact dans un climat de confiance et d'estime. Les mises au point en temps opportun des programmes de PPMR seront essentielles. La redéfinition, s'il y a lieu, des relations officiers/MR est un des éléments clés de ce processus continu. Cette redéfinition doit assurer le maintien d'équipes fortes et complémentaires.
6 : Carrière diversifiée. Une carrière qui permet aux MR de suivre un cheminement souple et flexible, d'acquérir de nouvelles compétences et de choisir de nouveaux défis.	**6 : Prestation du PP.** Faire preuve de souplesse lors de la prestation du PPMR en utilisant des nouvelles technologies et des stratégies d'apprentissage modernes. Équilibrer les besoins de l'institution d'enseignement et les besoins individuels de manière à favoriser le bien-être et la qualité de vie (QV) des MR sur les plans personnel et collectif.
7 : Lieu de travail exemplaire. Un milieu de travail qui accepte le concept d'une organisation intelligente et qui respecte la participation de tous les membres en assurant leur formation et leur bien-être.	
8 : Gouvernance. Un système de PP doté d'une direction forte, centralisée et cohérente, conforme à l'orientation stratégique du Chef d'état-major de la Défense (CEMD).	

Les objectifs et initiatives du *Corps des MR en 2020*

vision stratégique du PPMR et les pistes de solutions que nous souhaitons partager avec la communauté des acteurs et parties intéressées du PPMR.

La mise en œuvre d'une vision stratégique, quelle qu'elle soit, doit surmonter une série d'obstacles, organisationnels et autres. L'information (c'est-à-dire l'ensemble des données qualitatives et quantitatives) qui sert à élaborer cette vision et la marche à suivre pour sa mise en œuvre ont donc une importance capitale. Or, cette information nous apparaît incomplète dans le cas du PPMR. La faible quantité de recherches sur les MR – qui n'est d'ailleurs pas exclusive aux FAC[21] – entraîne des conséquences propres aux FAC et au PPMR. Les recherches institutionnelles et universitaires sur le corps des MR se font trop souvent dans le cadre d'une réflexion élargie portant sur l'éducation et la professionnalisation du corps des officiers[22]. Pour preuve, le manuel intitulé *Le corps des MR en 2020* est considéré comme un « document d'accompagnement » du manuel de *L'officier en 2020* et les objectifs spécifiques du manuel de *L'officier en 2020* y sont intégrés[23]. Bien qu'il y ait une logique derrière cette démarche, il en résulte que la valeur intrinsèque du PPMR et les besoins éducationnels qui s'y rattachent sont rarement un sujet d'analyse comme tel. Ainsi, alors que la réflexion institutionnelle sur l'éducation des officiers est plutôt détaillée et approfondie, moins de ressources ont été accordées à la réflexion sur l'éducation des MR[24]. En conséquence, les objectifs du PPMR, particulièrement en ce qui concerne l'expertise professionnelle, ne sont que trop rarement fondés sur des recherches empiriques comme le recommande English[25]. Ce manque d'information entraîne ensuite, sur le plan opérationnel, une problématique importante quant à l'organisation du PPMR.

Sur la base des développements de la dernière décennie, le SPPFC a été remanié en fonction des responsabilités propres aux deux corps, mais une ambiguïté persiste quant au niveau

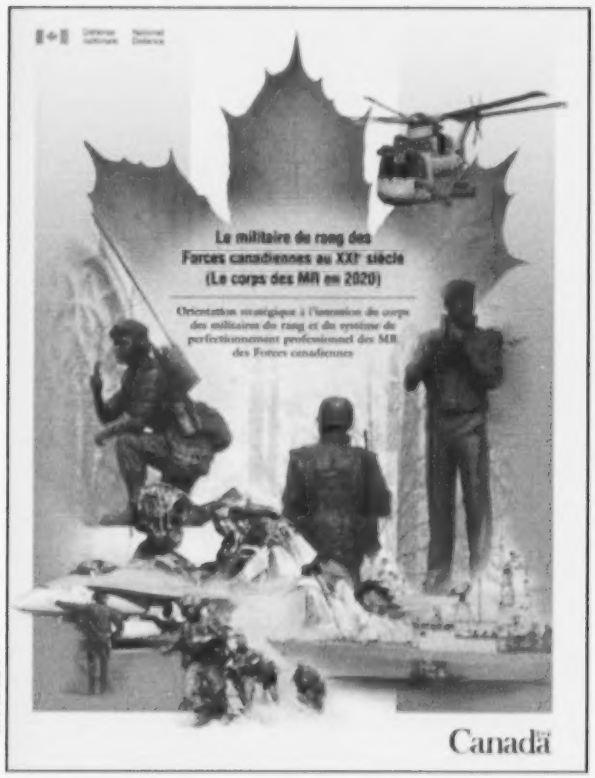


Photo du MDN

d'expertise requis par chacun des corps[26]. Par exemple, l'expertise nécessaire des MR en ce qui a trait au *système général de la guerre et des conflits* n'est pas clairement déterminée dans le manuel *Servir avec honneur*[27]. Bien que les différents niveaux d'expertise requis soient détaillés dans la *Description des exigences militaires fondamentales – militaires du rang* (DEMFMR), le manque de clarté de certaines des tâches qui y sont définies et le caractère interprétatif du CPL n'offrent pas d'orientations stratégiques claires quant au niveau d'expertise professionnelle requis par le corps des MR[28]. En effet, bien que la conceptualisation du CPL ait été intégrée dans la doctrine du leadership institutionnel des FAC et qu'elle soit enchâssée dans la DEMFMR et la norme de qualification (NORQUAL) des périodes de perfectionnement 1 à 5, son opérationnalisation reste encore à élaborer. Comme on le verra dans la section suivante, cela a des conséquences directes sur le PPMR. Il est à noter que le CPL est aussi inachevé pour ce qui est du PP du corps des officiers (PPO). Cependant, on pourrait alléguer que compte tenu de la culture et de la structure du PPO, la dimension éducationnelle est moins problématique que dans le cas du PPMR. À tout le moins, il semblerait que la mise en œuvre de la vision stratégique du PPO puisse mieux s'accommoder du CPL dans son état actuel. Cela met d'ailleurs en exergue le dernier élément de la réflexion inachevée sur le PPMR : sa finalité.

Le PPMR semble présentement poursuivre deux objectifs bien différents, quoique pas nécessairement incompatibles. D'une part, comme en témoignent les exigences formulées dans *MR 2020*, il y a une volonté d'équiper le corps des MR d'outils spécifiques tels un éthos renforcé, la pensée critique, les aptitudes communicationnelles, l'intelligence culturelle, etc. La logique derrière cette volonté est implacable puisqu'elle répond autant à l'impératif sociétal qu'à l'impératif fonctionnel[29]. D'autre part, il y a une volonté d'offrir des opportunités de PP aux MR supérieurs destinés à faire partie d'une équipe de commandement[30]. La logique sous-jacente est tout aussi implacable, puisque ces MR doivent être en mesure de communiquer avec les officiers de l'équipe de commandement, de maîtriser le jargon professionnel et d'afficher des aptitudes précises leur permettant de bien formuler des recommandations. Or, ces deux objectifs, bien que compatibles, contribuent à l'ambiguïté qui caractérise le PPMR. En effet, le résultat final de la progression d'un MR tout au long des périodes de perfectionnement (de la qualification élémentaire au programme de nomination supérieure) du PPMR n'a toujours pas été clarifié. Recherche-t-on l'obtention d'un diplôme quelconque pour les pm 1/adjuc, qui compléterait le Programme de nomination supérieure? La proposition d'un programme d'éducation militaire professionnelle pour les MR (PEMPMR), analogue à celui de la deuxième période de perfectionnement du PPO (bien que cette composante soit en pleine mutation), mais réparti sur les cinq périodes de perfectionnement du PPMR, viendrait-elle supporter le processus de planification de la relève et ainsi faciliter l'identification des futurs membres des équipes de commandement? Tant et aussi longtemps que des questions de cette nature resteront sans réponse, il sera difficile d'optimiser la mise en œuvre de la vision stratégique du PPMR, car les ressources déjà limitées risqueront d'être utilisées à mauvais escient ou alors à des fins parfois incompatibles. La prochaine section propose donc d'examiner les conséquences pratiques de la réflexion inachevée sur le PPMR.

Conséquences de la réflexion inachevée

L'inachèvement de la réflexion sur le PPMR n'est pas sans effets et à titre d'enseignants à la DPPMR, nous avons observé des conséquences d'ordres stratégique et opérationnel. Au niveau stratégique, la publication récente de divers documents d'orientation mine l'optimisation du PPMR en raison d'un manque de gouvernance claire. Au niveau opérationnel, le cycle de révision des documents qui guident l'élaboration du PPMR nuit à sa mise en œuvre, notamment en ce qui concerne le développement et la mise à jour du curriculum de la DPPMR.

Centre de production multimédia ELRFC

Conséquences d'ordre stratégique

La modernisation du SIIEFC a ouvert la voie à l'actualisation du PPMR et à la formulation de nouvelles orientations stratégiques. Certaines de ces orientations s'appliquent à l'ensemble du corps des MR, alors que d'autres semblent s'appliquer aux MR supérieurs destinés à participer au processus de planification de la relève. Parmi les documents qui s'adressent à l'ensemble des MR, la diffusion du plan de modernisation du PPMR et de la publication *Poursuivre la voie : progrès de l'analyse comparative – le corps des MR en 2020* (ci-après nommé *Poursuivre la voie*) a mis en lumière la nécessité d'évaluer l'atteinte des objectifs stratégiques proposés dans *MR 2020*. D'une part, selon le plan de modernisation du PPMR, les objectifs de *MR 2020* n'ont pas encore été complètement réalisés et il en résulte un écart grandissant entre le PPMR et la nécessité de développer, chez les MR, le jugement et la pensée critique nécessaires dans l'environnement opérationnel contemporain[51]. Dans le même ordre d'idées, on conclut que le PPMR n'offre pas suffisamment d'opportunités d'éducation permettant de développer le jugement et l'esprit critique[52]. D'autre part, les auteurs de *Poursuivre la voie* jugent que plusieurs étapes ont été franchies afin de réaliser la vision proposée par *MR 2020*, bien qu'il reste encore beaucoup à faire, notamment pour déterminer et décrire les exigences éducationnelles propres aux MR[53]. Sceptiques devant l'idée que l'écart se creuse entre le PPMR et le développement de la pensée critique chez les MR, nous confirmons l'alignement graduel des programmes dispensés par la DPPMR sur les objectifs stratégiques fixés dans *MR 2020*, tout en reconnaissant qu'une certaine ambiguïté persiste quant aux exigences éducationnelles requises pour le corps des MR.

Les conclusions tirées de ces deux documents sont intéressantes, mais elles offrent peu de données quant à la réalisation concrète des objectifs stratégiques de *MR 2020*. Malgré sa pertinence, l'étude menée par l'équipe de *Poursuivre la voie* est qualitative et elle donne une indication des opinions des participants sans pouvoir être généralisée à l'ensemble du corps des MR. Les auteurs ne s'en cachent pas d'ailleurs et ils expliquent que malgré la fin de la phase de démarrage prévue dans le plan détaillé de mise en œuvre de *MR 2020* depuis 2008, aucune évaluation formelle n'a encore été menée pour déterminer l'étendue des progrès réalisés jusqu'ici[54].

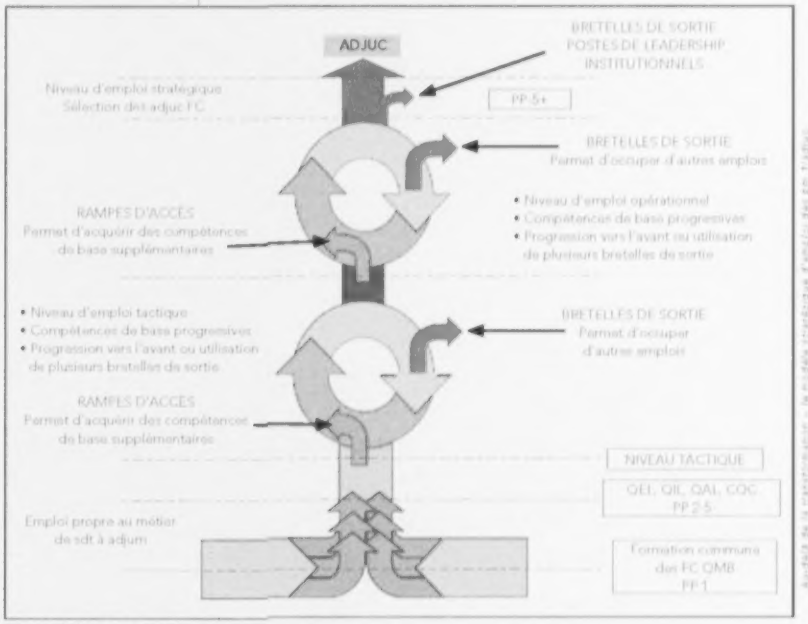
Malgré l'absence d'une évaluation formelle et quantitative, de nouvelles orientations stratégiques, plus spécifiques aux MR destinés à participer au processus de planification de la relève, s'ajoutent à celles de la vision de *MR 2020*. Le document *Au-delà de la transformation : Modèle stratégique d'emploi des pm 1/adjuc* (ci-après nommé *Le modèle d'emploi stratégique*) propose d'instaurer un « modèle progressif pour le perfectionnement professionnel des pm 1/adjuc en fonction d'une perspective progressive, souple et globale[55] ».

Le document *Compétences attendues des candidats aux nominations supérieures – le chef stratégique*[56] (ci-après nommé *Le chef stratégique*) suggère quant à lui une liste d'attributs nécessaires pour les rôles et les responsabilités des pm 1/adjuc ayant obtenu une nomination supérieure. Ces publications proposent des orientations stratégiques pertinentes sans toutefois en préciser l'intégration au schème de PPMR actuel ni l'impact sur la réalisation de la vision de *MR 2020*[57]. Une grande marge de manœuvre est d'ailleurs laissée aux organismes responsables du PP pour en assurer la mise en œuvre :

> « À titre de profession reconnue, les FAC ont la capacité d'élaborer leurs propres programmes d'études, normes et certifications. Les Centres d'excellence comme le CPM, la DAI, le CPPMR et le CFC doivent élaborer des programmes éducatifs précis pour mieux former les MR afin qu'ils puissent adopter une pensée critique et acquérir une compréhension plus large de l'environnement stratégique. Il ne doit pas s'agir simplement de modifications apportées aux programmes d'études destinés aux officiers; ces programmes d'études doivent être axés exclusivement sur les MR et conçus expressément pour eux, tout en appuyant le modèle progressif[58] ».

Par ailleurs, le plan de modernisation du PPMR a, quant à lui, donné lieu à l'élaboration d'un PEMPMR, encore à l'état d'ébauche et inspiré du système d'EMP des officiers. Il s'aligne partiellement sur le contenu des programmes de la DPPMR et pourrait influencer le PPMR dans son ensemble. Néanmoins, dans son état actuel, on ne sait pas s'il s'adresse au corps des MR dans son ensemble ou aux seuls MR supérieurs sélectionnés pour devenir membres d'une équipe de commandement. De plus, une des seules manifestations de ce programme consiste en l'intégration de quelques-uns de ses éléments à la DEMFMR. La finalité de ce programme reste donc vraisemblablement à déterminer, en dépit des difficultés à trouver un terrain d'entente entre les parties intéressées.

En somme, la modernisation du SIIEFC et l'actualisation du PPMR ont précédé la publication de documents d'orientations stratégiques sans toutefois établir un système de gouvernance clair permettant de déterminer la priorité des orientations stratégiques. Par ailleurs, toutes ces directives influencent le mandat et les activités de la DPPMR sans nécessairement tenir compte de ses réalités opérationnelles.



Le modèle progressif

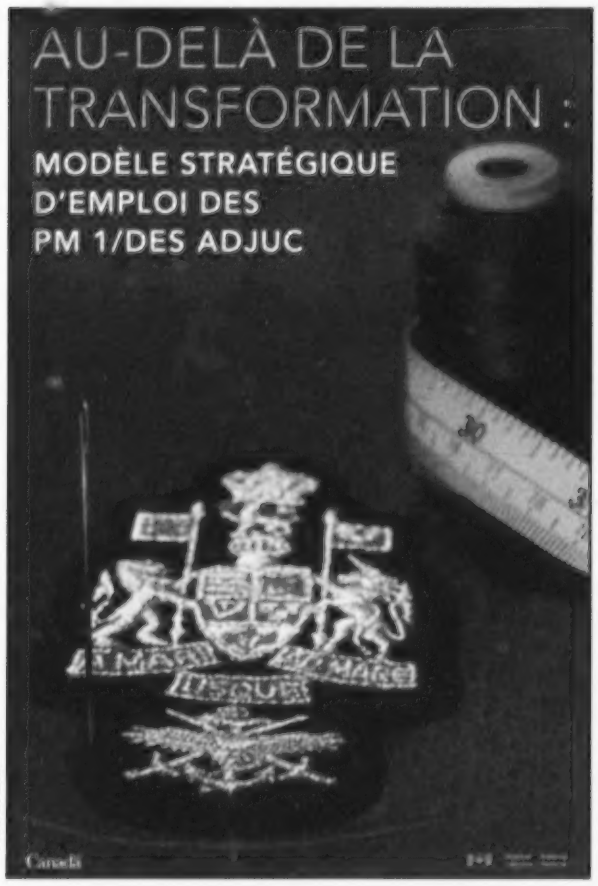


Photo du MDN

Conséquences d'ordre opérationnel

Le développement du curriculum de la DPPMR s'insère dans le cycle de révision d'une série de documents émanant de l'Académie canadienne de la Défense (ACD) : la DEMFMR, les NORQUAL et les plans d'instruction (PLANIN). Toutefois, les révisions fréquentes et substantielles de ces documents ne semblent pas s'intégrer dans un schème holistique et systématique tenant compte des réalités opérationnelles des organismes de mise en œuvre du PPMR et des autres parties intéressées. Or, l'absence d'un système de développement holistique et la cadence de révision de ces documents minent également la mise en œuvre du PPMR. Jusqu'à tout récemment, la DPPMR était responsable des PLANIN et ainsi chargée d'effectuer les changements apportés dans la DEMFMR et les NORQUAL. Elle serait censée reprendre cette responsabilité une fois la transition à l'ELRFC finalisée. Nonobstant les questions de réorganisation, le rythme de révision des documents susmentionnés est difficile à soutenir avec les ressources actuelles. La DPPMR réussit à qualifier le nombre requis de candidats dans une année sans toutefois effectuer les changements imposés par le cycle de révision et de développement de la DEMFMR, des NORQUAL et des PLANIN. De plus, depuis le cycle de révision de 2011, les documents guidant l'élaboration du PPMR ont été soumis au caractère interprétatif du CPL avant même que celui-ci ne soit opérationnalisé par l'ACD. En conséquence, une multitude de questions quant à l'application pratique du CPL dans le développement du curriculum sont restées sans réponse, contribuant ainsi à miner la mise en œuvre du PPMR. Nous sommes d'avis que les cycles de révision et de développement du curriculum, tout comme l'élaboration d'orientations stratégiques, bénéficieraient d'une plus grande concertation entre les acteurs du PPMR s'ils étaient ancrés dans les réalités opérationnelles propres aux organismes de mise en œuvre du PP.

Ces enjeux stratégiques et opérationnels, considérés de manière isolée, ne menacent pas la qualité du PPMR à court terme. En ce sens, la DPPMR remplit son mandat puisqu'elle est en mesure d'offrir un PP de qualité fondé sur la vision de *MR 2020*. Toutefois, au niveau stratégique, l'absence de coordination entre les différentes orientations stratégiques, jumelée aux problèmes organisationnels propres au développement du curriculum, empêche l'optimisation de cette vision. Un effort de concertation entre les acteurs du PPMR, voire la centralisation de la réflexion sur le PPMR et de sa mise en œuvre, pourrait être envisagé comme des solutions. La collaboration des acteurs du PPMR faciliterait d'ailleurs la concrétisation des nouvelles orientations élaborées dans des documents tels que *Le chef stratégique* ou *Le modèle d'emploi stratégique*. La prochaine section aborde le rôle que pourrait jouer la DPPMR dans la pleine réalisation de la vision de *MR 2020*.

Pour un centre d'excellence du perfectionnement professionnel des MR

Une des opinions émises par les répondants de l'étude *Poursuivre la voie* est que la DPPMR « n'est pas l'équivalent sur le plan du statut ou de la crédibilité des autres collèges des FAC ou des académies pour les s/off établies par l'armée américaine. [59] ». Force est de constater qu'un point de ralliement pour assurer le développement de la vision stratégique et la gouvernance du PPMR est nécessaire. Nous croyons que la DPPMR peut servir à centraliser la réflexion institutionnelle sur le PPMR. Sa contribution peut s'effectuer à plusieurs niveaux. En plus d'être un organisme de mise en œuvre du PP, elle peut participer au développement de la vision stratégique du PPMR et produire des résultats de recherche empirique sur les MR, offrant ainsi des solutions pour pallier les différents problèmes opérationnels et stratégiques.

Solutions aux problèmes opérationnels

Dans un premier temps, nous croyons que l'expertise acquise jusqu'à maintenant par la DPPMR pourrait aider les acteurs du PPMR à solutionner les problèmes d'ordre opérationnel. L'expertise de la DPPMR est diversifiée. En tant que principal organe de mise en œuvre du PPMR, la division et son personnel diversifié (mentors, MR, personnel civil) possèdent une connaissance approfondie des réalités professionnelles et opérationnelles des MR indispensable à la mise en œuvre de tout programme de PPMR. À cette expertise s'ajoute celle du PP à distance et en classe. Diverses méthodes d'enseignement en classe et en ligne ont été développées et parfaites depuis 2003. Le personnel de la DPPMR a été formé afin d'offrir un enseignement de qualité et les leçons retenues depuis 2003 sont une importante composante de la mémoire organisationnelle de la Division. Elle pourrait ainsi participer à la systématisation d'un processus de développement en fonction de l'expérience acquise lors des diverses phases de développement et de révision expérimentées jusqu'à maintenant.

Il serait bénéfique pour l'institution de miser davantage sur cette expertise et d'accorder une plus grande marge de manœuvre aux établissements de prestation du PP tels que la DPPMR. Présentement la DEMFMR est constituée d'un ensemble de tâches répertoriées sous des rubriques telles que le leadership. Le niveau de précision de ces tâches est tel qu'il va à l'encontre de la philosophie spécifiée dans la norme de la DEMFMR, laquelle souhaite accorder la latitude aux experts en

contenu travaillant au sein des organes de PP. Plutôt que de formuler des tâches en utilisant des verbes d'action et des notions conceptuelles précises (par exemple « sustain the whole-of-government approach »), il serait indiqué de laisser plus de latitude aux établissements de mise en œuvre du PP afin qu'ils puissent choisir, d'une part, la bonne taxonomie d'apprentissage (science de la classification – rédacteur en chef) et, d'autre part, les concepts appropriés conformément aux grands thèmes choisis par l'établissement. Cela permettrait d'assurer une cohérence dans la progression taxonomique tout au long des périodes de perfectionnement ainsi qu'une mise à jour continue des notions enseignées. Il y aurait, à notre avis, avantage à laisser une plus grande marge de manœuvre au sein des orientations données dans les documents qui guident l'élaboration du PPMR tout en consacrant plus d'efforts à l'organisation de la vision stratégique en ce qui concerne, par exemple, la finalité du PP et la préséance des orientations stratégiques. L'expertise opérationnelle de la Division pourrait d'ailleurs être étendue au niveau stratégique.

Solutions aux problèmes stratégiques

Engagé dans la mise en œuvre du PPMR depuis 2003, le personnel dirigeant et enseignant de la DPPMR se penche quotidiennement sur les documents d'orientation stratégique propres au PPMR. Nous croyons qu'il serait tout indiqué que la Division participe à l'élaboration des orientations stratégiques si elle acquérait, en plus de son expertise opérationnelle, une expertise institutionnelle (voire universitaire) du corps des MR dans son ensemble. Cette expertise pourrait être acquise par le développement de programmes de recherche visant la cueillette de données empiriques sur le corps des MR et plus particulièrement sur les MR supérieurs.

Compte tenu du bassin de candidats qu'elle qualifie chaque année et de la diversité du personnel qui y travaille, la DPPMR serait tout indiquée pour devenir un centre de recherche consacré aux MR en tant que corps professionnel. Le nombre de candidats qualifiés annuellement par la Division permettrait de sonder les MR en tant que corps professionnel, mais aussi de mener des recherches empiriques sur la spécificité de chaque grade afin de mieux cerner les responsabilités et les besoins éducationnels propres à chacune des phases du PP. La collecte de données empiriques permettrait d'ailleurs aux FAC de mieux connaître les besoins spécifiques de l'institution et de ses principales organisations en termes d'éducation des MR. Différentes plateformes pourraient être utilisées pour sonder les MR sur une grande échelle durant la phase d'apprentissage à distance des programmes, et les discussions en groupes d'étude menées durant la phase en établissement pourraient servir à analyser des problèmes plus précis. Cela permettrait de préciser les exigences éducationnelles propres au corps des MR et d'éviter de calquer le schème éducationnel des officiers. La DPPMR pourrait alors participer au développement d'un système d'éducation propre aux MR et fondé sur des données empiriques. Bien entendu, cette recherche institutionnelle serait menée en tenant compte du lien crucial qui doit être maintenu entre le corps des MR et celui des officiers et de la nécessité d'harmoniser, dans une certaine mesure, leurs systèmes de PP respectifs. L'affiliation antérieure de la DPPMR au Collège des Forces canadiennes ne peut que faciliter le lien entre les curriculums du PPMR et du PPO.

L'acquisition de cette expertise est toutefois conditionnelle à l'interaction des MR avec leurs instructeurs et enseignants. Ainsi, la qualité du lien – virtuel pour la portion à distance et réel pour la portion en classe – est primordiale dans un contexte où la collecte de données empiriques est un objectif. Nous croyons donc que l'établissement d'un véritable centre d'excellence va de pair avec le maintien des cours offerts en classe et l'interaction des candidats avec des enseignants qualifiés et des experts en contenu. Dans ce contexte et à titre d'exemple, nous croyons que l'abolition du cours en établissement à l'intention des pm 2/adjum est à reconsidérer.

Centre d'excellence, école des MR

Enfin, la crédibilité de la DPPMR souffre également de l'absence d'une identité claire et d'un sentiment d'appartenance. Depuis sa création en 2003, la DPPMR a évolué sous la direction de différents organismes tels que le Centre d'apprentissage et de perfectionnement des Forces canadiennes, le Collège des Forces canadiennes et, plus récemment, l'ELRFC. Sans juger la pertinence de l'affiliation de la DPPMR à l'une ou l'autre de ces organisations, il y a lieu de constater qu'un changement aussi fréquent de direction est symptomatique d'un manque d'identité qui résulte probablement du caractère inachevé de la réflexion sur l'éducation des MR.

En somme, l'identité de la DPPMR pourrait être consolidée si son mandat était étendu afin d'assurer la centralisation et la gouvernance de la réflexion institutionnelle sur le PPMR. Si elle participait au développement de concepts, de l'orientation stratégique et de la recherche propres au PPMR, la DPPMR serait à même de devenir un véritable centre d'excellence, voire à plus long terme, une école de leadership capable d'acquérir une expertise institutionnelle sur les MR en tant que corps professionnel.

La conscience des rôles et responsabilités des MR ainsi que la reconnaissance de leur intégration dans la profession des

Site web multimédia du CMR Saint-Jean

Vue aérienne du Collège militaire royal de Saint-Jean qui comprend l'École de leadership et de recrues des Forces canadiennes.

armes s'en trouveraient bonifiées. Considérés comme les gardiens du corps des MR et cogestionnaires de la PDA, les pm 1/adjuc pourraient, par l'entremise de la DPPMR, assurer la gouvernance d'un système de PPMR « doté d'une direction forte, centralisée et cohérente, conforme à l'orientation stratégique du Conseil des forces armées[40] ».

Nous croyons qu'en investissant les ressources nécessaires pour centraliser la réflexion institutionnelle et la recherche empirique au sein de la DPPMR, il serait possible d'optimiser la réalisation de la vision de *MR 2020* tout en offrant des solutions concrètes aux problèmes qui minent actuellement l'efficacité du système de PPMR. La centralisation de la réflexion institutionnelle et de la recherche au sein de la DPPMR favoriserait le partage de l'information et l'acquisition d'une expertise institutionnelle propre au corps des MR tout en renforçant, dans la pratique, la notion d'organisation apprenante et la gouvernance du PPMR.

RMC

NOTES

1. Les auteurs désirent souligner la contribution de M^me^ Mélanie Paquette à la réflexion qui est à l'origine de cet article et la remercier de ses commentaires sur la version actuelle. Nous remercions également MM. Jean-François Marcoux et André Séguin pour leurs commentaires.
2. Académie canadienne de la Défense – Institut de Leadership des Forces canadiennes, *Servir avec honneur : la profession des armes au Canada*, Kingston, ministère de la Défense nationale, 2009.
3. Voir, entre autres, Bernd Horn, « An Absence of Honour: Somalia – The Spark that Started the Transformation of the Canadian Forces Officer Corps », *Dimensions of Military Leadership*, publié sous la direction de MacIntyre, Allister et Karen D. Davis, Kingston, Ont., Presses de l'Académie de la Défense, 2006, p. 245-280.
4. Le lecteur consultera, à cet effet, les travaux de la Commission d'enquête royale sur le déploiement des Forces canadiennes en Somalie, le rapport du ministre Young et les quelques rapports du Comité de surveillance du ministère de la Défense nationale.
5. Voir, entre autres, le rapport de l'Officer Development Review Board de 1995, aussi connu sous le nom de Rapport Morton, et le rapport de 1998 présenté au Conseil des Gouverneurs du CMR par le groupe d'étude Withers, intitulé *Excellent équilibre : Élément moteur des forces armées du Canada à l'aube du nouveau millénaire*. Le *Projet de débreffage des leaders (officiers)*, présenté en 2001 par le conseiller spécial du CEMD en matière de PP, donne également une bonne idée des ressources et de la réflexion consacrées au PP des officiers.
6. Parmi ces acteurs, notons certaines cellules de travail de l'Académie canadienne de la Défense, le Collège des Forces canadiennes, l'École de leadership et de recrues des Forces canadiennes, le chef - Développement des Forces, etc.
7. Pour une discussion des concepts de l'éducation et de l'instruction dans un contexte militaire, voir Kenneth Lawson, « The Concepts of Training and Education in a Military Context », *The Educating of Armies*, publié sous la direction de Michael D. Stephens, New York, St Martin's Press, 1989, p. 1-12.
8. Pour une discussion plus approfondie, voir l'article de Ronald G. Haycock, « The Labours of the Athena and the Muses », *Military Education: Past, Present, and Future*, publié sous la direction de Gregory C. Kennedy et Keith Neilson, New York, Præger, 2002, p. 167-196; ainsi que Douglas L. Bland, *Backbone of the Army: Non-Commissioned Officers in the Future Army*, Kingston, Ont., McGill-Queen's University Press, 1999.
9. Système de l'instruction individuelle et de l'éducation des Forces canadiennes, *Glossaire* (A-P9-050-000/PT-Z01).
10. Système de l'instruction individuelle et de l'éducation des Forces canadiennes, *Orientation provisoire*.
11. Système de l'instruction individuelle et de l'éducation des Forces canadiennes, *Glossaire* (A-P9-050-000/PT-Z01).
12. Chef d'état-major de la Défense, *Le militaire du rang des Forces canadiennes au 21^e^ siècle : Analyse détaillée et stratégie de lancement de la mise en œuvre (Le corps des MR en 2020)*, Ottawa, 2002. (Voir particulièrement les pages I-26, I-41, et I-42.)
13. Afin d'éviter un débat de nomenclature et pour les fins de cet article, nous considérons les individus détenant les grades de m 1/adj à pm 1/adjuc comme étant les MR supérieurs. Le lecteur se référera à la DOAD 5031-8, ainsi qu'à la plus récente DEMPMR, pour la répartition dans les périodes de perfectionnement.
14. *Manuel du système de perfectionnement professionnel des Forces canadiennes*, p. 15-16 et 20-21.
15. Chef d'état-major de la Défense, *Le militaire du rang des Forces canadiennes au 21^e^ siècle : Analyse détaillée et stratégie de lancement de la mise en œuvre (Le corps des MR en 2020)*, Ottawa, 2002, p. I-29.
16. À titre d'exemple, le cours de sous-officier supérieur abordait également, au milieu des années 80, des thèmes tels la communication, la gestion et le leadership militaire.
17. *Servir avec honneur*, 2009, p. 11.
18. Allan English, *The Senior NCO Corps and Professionalism: Where do we Stand?*, document rédigé pour le compte de l'Institut de leadership des Forces canadiennes, 2005, p. 46.
19. *Servir avec honneur*, p. 15.
20. *Ibid.*, p. 18-19.
21. À ce sujet, voir Guiseppe Caforio, « Trends and Evolution in the Military Profession », *Social Science and the Military: An Interdisciplinary Overview*, publié sous la direction de Guiseppe Caforio, New York, Routledge, 2007, p. 217-237.
22. Voir, par exemple, Yves Tremblay et coll., *L'éducation et les militaires canadiens*, Montréal, Éditions Athéna, 2004.
23. Académie canadienne de la Défense, *Le manuel du système de perfectionnement professionnel des Forces canadiennes*, version 27, 11 mars 2010, p. 8.
24. Un bon exemple est le Projet de débreffage des leaders. À l'origine, le projet devait avoir une composante « officier » et une composante « MR ». Seule la composante « officier » a été publiée.
25. English, *Where do we Stand?*, p. 71.
26. *Servir avec honneur*, p. 16.
27. *Ibid.*, p. 17.
28. Pour comprendre la genèse du concept des méta-compétences au sein des FAC, voir Robert W. Walker, *Le cadre de perfectionnement des professionnels : générer l'efficacité dans le leadership des Forces canadiennes*, Kingston, Ont., Institut de leadership des Forces canadiennes, 2005. Le concept a été repris dans plusieurs publications officielles, dont *Diriger l'institution*.
29. Tel que discuté précédemment dans cet article, l'impératif sociétal renvoie à la légitimité des FAC et à la concordance entre les valeurs de cette institution et celles de la société parente, la société canadienne. L'impératif fonctionnel renvoie, quant à lui, à la capacité de l'organisation à bien mener ses missions. Dans les deux cas, le PPMR peut être perçu comme un moyen de satisfaire ces deux impératifs.
30. Voir à ce sujet, la note de service de février 2012 de l'adjuc FC, le PM 1 Cléroux, intitulé : *Compétences attendues des candidats aux nominations supérieures – le chef stratégique*. Le lecteur consultera également avec intérêt l'article de l'Adjuc Stéphane Guy, « L'équipe de commandement – un élément habilitant », publié dans la *Revue militaire canadienne*, vol. 11, n° 1, hiver 2010, p. 57-60; ainsi que celui de l'Adjuc Kevin West, « Le rôle de l'adjudant-chef dans le domaine de l'art opérationnel », publié dans *La revue de la Force aérienne*, vol. 3, n° 1, 2010, p. 48-59. On trouve également une perspective un peu plus critique de la discussion sur l'équipe de commandement dans l'article d'Alan Okros, « L'équipe de commandement : une évolution valable ou un danger pour la doctrine? », publié dans la *Revue militaire canadienne*, vol. 13, n° 1, hiver 2012, p. 15-22.
31. *Individual Training and Education Modernization Strategic Guidance – Annex B: Modernization of NCM Professional Development*, p. B-1.
32. *Ibid.*, p. B-3.
33. Direction de l'innovation en apprentissage, *Poursuivre la voie : le corps des MR en 2020 – Progrès*, Kingston, Ont., Académie canadienne de la Défense, 2011, p. 4-5.
34. « Bien que le délai de 2008 pour l'exécution du « démarrage » de 5 ans compris dans le plan détaillé de mise en œuvre pour *Le Corps des MR en 2020* soit écoulé, aucune évaluation n'a été faite pour déterminer les progrès précis réalisés », *Poursuivre la voie*, p. 9.
35. Chef du Développement des Forces, *Au-delà de la transformation : modèle stratégique d'emploi des PM 1/Adjuc*, Ottawa, ministère de la Défense nationale, 2011, p. 29.
36. PM 1 Cléroux (Adjuc FC), *Compétences attendues des candidats aux nominations supérieures – le chef stratégique*, février 2012.
37. *Au-delà de la transformation* reconnaît, entre autres, la nécessité de revoir les descriptions des exigences militaires fondamentales (DEMF).
38. *Au-delà de la transformation*, p. 34. Le lecteur comprendra que l'on fait référence à la DPPMR lorsqu'il est question du CPPMR.
39. *Poursuivre la voie*, p. 25.
40. *MR 2020*, p. I-29.

Bibliothèque et Archives Canada C-18751

St-Boniface, dans la colonie de la rivière Rouge, autour de 1860.

DIPLOMATIE DE LA CHALOUPE À RAMES : L'APPROCHE PANGOUVERNEMENTALE DU DOMINION DU CANADA À LA RÉBELLION DE LA RIVIÈRE ROUGE

par David W. Grebstad

Monsieur,

Le Comité national des Métis de la rivière Rouge interdit à M. William McDougall d'entrer au Territoire du Nord-Ouest sans l'autorisation spéciale du présent Comité.

Sur ordre du président, John Bruce
Louis Riel, secrétaire
Fait à Saint-Norbert, rivière Rouge,
ce 21 octobre 18691 [TCO]

Introduction

La présentation de cette note au lieutenant-gouverneur désigné de la terre de Rupert, l'honorable William McDougall, a abruptement mis fin à l'acquisition de ce qui est maintenant l'Ouest canadien par le jeune Dominion. Au cours des années précédentes, le pays embryonnaire avait adopté une politique d'acquisition des vastes étendues de terrain occupées par la Compagnie de la Baie d'Hudson et avait à cette fin conclu une entente avec la Compagnie et le gouvernement impérial à Londres. Quand McDougall est arrivé à la colonie de la rivière Rouge, un petit groupe de Métis déterminés à obtenir l'autonomie gouvernementale et à protéger sa culture, ses traditions et son mode de vie a contrecarré les plans du Canada. Le présent article a pour but de démontrer comment, au cours des onze mois qui ont suivi, le gouvernement du jeune Dominion dirigé par John A. Macdonald a recouru à une approche pangouvernementale globale pour atteindre son objectif politique.

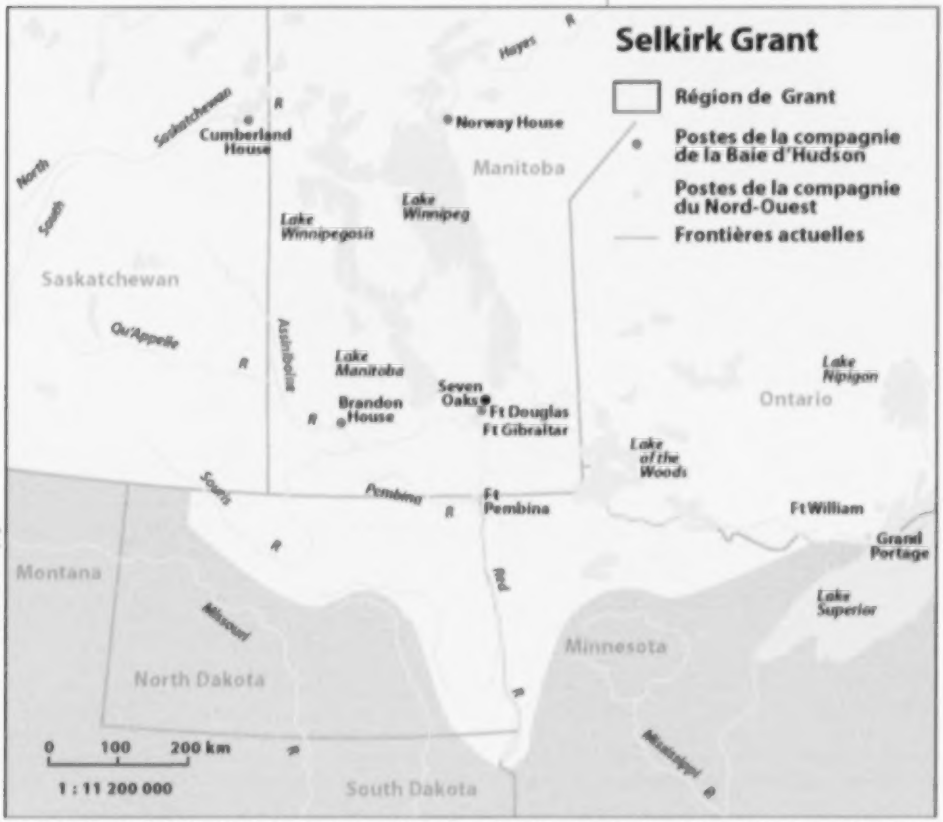
Contexte

La gamme des événements qui ont mené à cette situation est trop vaste pour qu'il soit possible de l'étudier à fond ici. Il est toutefois important, pour pleinement comprendre la question dont le présent article entend traiter, de résumer brève-

Le major David W. Grebstad, *qui est officier d'artillerie, a un baccalauréat en histoire de l'Université du Manitoba et une maîtrise en histoire de l'Université du Nouveau-Brunswick; il est diplômé du Collège de commandement et d'état-major de l'Armée canadienne et suit actuellement le Programme de commandement et d'état-major interarmées (PCEMI) de l'ARC à Toronto.*

ment les événements qui ont mené à la rebuffade que McDougall a subie à Pembina[1*].

économique du Royaume-Uni tandis que, au Canada, l'intérêt pour une expansion vers l'ouest croissait. Ces conditions, combinées à la crainte d'une annexion par les États-Unis, se sont conjuguées pour pousser le Dominion du Canada et la Compagnie de la Baie d'Hudson à conclure, en avril 1869, une entente en vue du transfert de la terre de Rupert au Dominion, à la suite de laquelle l'honorable William MacDougall en est devenu le premier lieutenant-gouverneur.



Carte de la colonie de la rivière Rouge, les frontières approximatives étant déterminées par la concession Selkirk de 1811. Fort Gibraltar a été rebaptisé Fort Garry en 1822.

Depuis le 2 mai 1670, le vaste territoire connu sous le nom de terre de Rupert était administré par la Compagnie de la Baie d'Hudson, qui avait obtenu du roi Charles II une charte royale et un monopole commercial dans le territoire. La colonie de la rivière Rouge, située dans la terre de Rupert au confluent de la rivière Assiniboine et de la rivière Rouge, était un regroupement de chasseurs de bison métis, de commerçants de fourrures canadiens-français, de pionniers écossais, de commerçants américains, de membres des Premières Nations et de partisans de l'expansion du Canada. Le poste de traite de la Compagnie de la Baie d'Hudson à Fort Garry, qui était le siège de l'autorité civile, c'est-à-dire le Conseil d'Assiniboia, en était la plaque tournante et la capitale.

Au milieu du XIX[e] siècle, le changement de la vision du monde au Canada et au Royaume-Uni a contribué au lent déclin de la Compagnie de la Baie d'Hudson dans l'Ouest canadien. En Grande-Bretagne, le goût de l'expansion impériale avait diminué; le concept d'un monopole commercial gouvernant un territoire est devenu inacceptable aux yeux des gens éclairés et du point de vue de l'esprit de *laissez-faire*

Les négociations entre le gouvernement impérial, le gouvernement du Dominion et la Compagnie étaient en cours depuis un certain temps; elles remontaient même à 1865. Elles sont passées au second plan à cause des délibérations relatives à la Confédération, mais elles n'ont jamais été complètement abandonnées. Les négociations consistaient en « échanges » constants entre les trois parties, mais elles n'ont jamais inclus de consultation des occupants du territoire. Par conséquent, quand des rumeurs concernant les négociations ont circulé dans la colonie de la rivière Rouge, ses habitants se sont tout naturellement inquiétés. L'arrivée d'arpenteurs du Dominion en octobre 1869 a aggravé cette préoccupation, car ils avaient commencé à jalonner des lots sans tenir compte des exploitations agricoles et des titres fonciers existants. Un groupe de Métis a affronté les arpenteurs et les a « envoyés promener ». Peu après, le 19 octobre, le Comité national des Métis a été constitué et, le 3 novembre, ses membres se sont rendus maîtres de Fort Garry et ont déposé le Conseil d'Assiniboia. C'est ce comité qui a interdit à McDougall l'accès au territoire et qui allait devenir le gouvernement provisoire en février 1870 et l'Assemblée législative d'Assiniboia le 9 mars[2**]. Il a conservé ce nom jusqu'au moment où, le 24 juin 1870, il a ratifié la *Loi sur le Manitoba*.

Entre le 19 octobre 1869 et le 24 juin 1870, cet organisme a été *de facto* le gouvernement de la colonie de la rivière Rouge. Il a été établi principalement pour protéger les droits des exploitants agricoles de la colonie et maintenir dans une certaine mesure l'ordre entre les intérêts concurrents et instables de la colonie. La population se répartissait en différents camps, dont une faction favorable au Canada qui préconisait ouvertement la violence pour garantir l'établissement d'une autorité canadienne dans la terre de Rupert. Le conflit entre cet

1* Pour un examen plus approfondi de l'ensemble de la question, l'auteur recommande vivement *Toil and Trouble: Military Expeditions to Red River* et *The Birth of Western Canada: A History of the Riel Rebellions*, de George F. G. Stanley. De plus, l'ouvrage du Capitaine George L. Huyshe, *The Red River Expedition*, est un excellent récit de première main de l'expédition de Wolseley fait par un officier du 60[e] Regiment qui y a pris part.

2** Pour plus de clarté, nous allons utiliser dans tout l'article l'expression gouvernement provisoire, qui représente tant le gouvernement provisoire que l'Assemblée législative d'Assiniboia.

Louis Riel et son conseil, 1869-1870.

élément et le gouvernement provisoire a fini par disparaître, mais pas avant une tentative de rébellion, l'arrestation massive de révolutionnaires procanadiens et l'exécution de l'orangiste ontarien Thomas Scott, action singulière qui allait changer la nature du conflit. Cette violence à part, les relations entre le Canada, la Compagnie et le gouvernement provisoire étaient généralement bonnes et étaient associées à un effort diplomatique considérable. À la fin, la Déclaration des droits rédigée par le gouvernement Riel et présentée au gouvernement du Dominion a été acceptée et elle a servi de fondement à la *Loi sur le Manitoba* du 12 mai 1870, qui a fait entrer le Manitoba dans la Confédération. Lorsque le gouvernement provisoire l'a ratifiée, le 24 juin 1870, les insurgés sont essentiellement devenus le gouvernement légitime représentant la Couronne au Manitoba. Pendant les négociations, une force militaire anglo-canadienne conjointe sous les ordres du Colonel Garnet Wolseley allait péniblement de Toronto à Fort Garry en train, en navire à vapeur et en chaloupe à rames. Quand les dirigeants du gouvernement Riel ont fui, à l'arrivée de l'expédition militaire, le 24 août 1870, c'est parce qu'ils ne faisaient pas confiance à la promesse du gouvernement du Canada d'accorder une amnistie générale aux membres du gouvernement provisoire et qu'ils craignaient que la faction procanadienne cherche à répliquer de façon violente. Le 2 septembre, le nouveau lieutenant-gouverneur du Manitoba, William Archibald, qui était né en Nouvelle-Écosse, est entré en fonction à Fort Garry et a terminé le transfert au gouvernement fédéral des pouvoirs relatifs à la terre de Rupert[3**].

Les « trois D » de l'approche pangouvernementale

Il s'est écrit bien des choses ces dernières années concernant l'approche pangouvernementale aux opérations. Ce discours a, à n'en pas douter, été alimenté par la participation du Canada aux opérations en Afghanistan et l'accroissement des discussions, depuis 2001, peut amener certaines personnes à conclure à tort que pareille approche aux opérations est nouvelle. Le présent article va démontrer que l'approche pangouvernementale fait partie des politiques nationales du Canada depuis sa création.

Le Parti libéral du premier ministre Paul Martin parlait des « trois D » – diplomatie, développement et défense – dans son *Énoncé de politique internationale* de 2005. Le gouvernement conservateur de Stephen Harper a remplacé les trois D par le terme « pangouvernemental » dans sa stratégie de défense *Le Canada d'abord* de 2006[2]. Quel que soit le terme employé, les deux traduisent une philosophie des moyens selon laquelle le gouvernement utilise toutes ses ressources pour atteindre l'objectif stratégique qu'il s'est donné. Bien que le présent article utilise les deux expressions sans distinction, la facilité avec laquelle on peut utiliser le modèle des trois D pour démontrer que John A. Macdonald a recouru à l'approche pangouvernementale à l'occasion de la Rébellion de la rivière Rouge en fait un excellent outil analytique.

Une version canadienne de la destinée manifeste : l'objectif stratégique du Canada dans l'écosystème des conflits

Avant de pouvoir analyser la manière dont le gouvernement Macdonald a utilisé une approche pangouvernementale pour atteindre son objectif stratégique, il faut comprendre la nature de cet objectif stratégique. L'état final particulier que le jeune Dominion visait était l'intégration de la terre de Rupert au Dominion. Alors que, jusqu'au milieu du XIX[e] siècle, les Canadiens d'avant la formation de la Confédération s'intéressaient peu à l'Ouest, les terres fertiles situées à l'ouest du lac Supérieur ont commencé à être attirantes après cet événement. George F. G. Stanley écrit que « les Canadiens ont commencé à considérer les vastes territoires inhabités situés à l'ouest comme la destination naturelle de leur population excédentaire et comme le complément nécessaire du plein essor de leur commerce et de leur pays [4] ». [TCO] Malheureusement, les yeux des Canadiens n'étaient pas les seuls qui regardaient vers l'ouest. La conscience des Américains était imprégnée du concept de la destinée manifeste. Stanley écrit que « [...] l'achat de l'Alaska à la Russie par les États-Unis [en 1867] a été un vif rappel de la convoitise que les Américains avaient toujours manifestée pour le nord du continent[4] ». [TCO] La crainte d'une annexion américaine s'est accrue quand, en 1866, les États-Unis ont offert à la Compagnie de la Baie d'Hudson d'acheter la terre de Rupert pour dix millions de dollars[5]. L'intérêt américain pour l'Ouest canadien a poussé Macdonald à se lever à la Chambre des communes et à déclarer :

> Il est impératif de trouver un vaste pays où peut se répandre notre jeunesse énergique, qui n'est pas satisfaite de chercher ici et là une parcelle de terre isolée qui convient pour s'établir. L'Ouest canadien clame par conséquent depuis toujours sur la scène politique qu'il faut obtenir ce pays; de plus, son message est à

3** Estimant que William MacDougall était trop étroitement associé au fiasco original, le premier ministre Macdonald l'a remplacé par Archibald pour éviter tout autre antagonisme dans la province.

Fort Garry et ses environs - 1869.

> caractère non pas sentimental mais bien tout à fait pratique – il exprime à la fois un principe et un intérêt. Pour que ce pays demeure britannique, il doit nécessairement être inclus dans le projet d'Amérique du Nord britannique[6]. [TCO]

C'est donc parce qu'il fallait un débouché au commerce et à une population croissante, et en réaction à la menace d'une expansion américaine dans l'Ouest canadien, que le jeune Dominion a adopté sa propre version proprement canadienne de la destinée manifeste et s'est joint à l'écosystème des conflits qui était centré sur Fort Garry et la colonie de la rivière Rouge.

Sir John A. Macdonald.

Le théoricien David Killcullen écrit que dans l'écosystème des conflits, de multiples acteurs, indépendants mais indissociables, qui cherchent tous à maximiser leur survivabilité et leurs avantages, collaborent ou se font concurrence pour satisfaire leurs intérêts[7]. Les intérêts des partisans américains de l'annexion, des partisans canadiens de l'expansion, de la Compagnie de la Baie d'Hudson et de la population de la colonie de la rivière Rouge se sont heurtés au confluent de la rivière Assiniboine et de la rivière Rouge. Afin de satisfaire ses intérêts, le gouvernement du Canada a recouru à une approche fondée sur les trois D pour atteindre son objectif national.

Les trois D de Macdonald

L'approche pangouvernementale à laquelle le gouvernement Macdonald a recouru est souvent éclipsée par la prédominance de l'expédition de Wolseley. C'est compréhensible, car cette expédition militaire était de loin le plus manifeste des efforts que le gouvernement a faits pour faire rentrer la colonie récalcitrante dans le rang. En outre, l'itinéraire long et très pénible à parcourir, et la force de volonté pure et simple requise pour mener l'expédition à terme garantissaient que l'expédition de Wolseley acquérerait une certaine valeur de légende qui a, à peu de choses près, éclipsé les autres outils du gouvernement Macdonald. Il est certain que l'expédition de Wolseley était une arme précieuse, et peut-être *la plus* précieuse des armes de l'arsenal pangouvernemental, mais la partie de la formule correspondant à « défense », pour utiliser le terme moderne[8], n'était pas le seul outil auquel le gouvernement Macdonald a recouru.

---

8 Si, actuellement, le gouvernement du Canada concentre sa puissance militaire au sein du ministère de la Défense nationale sous l'autorité du ministre de la Défense, le ministre responsable était à l'époque le ministre de la Milice, qui administrait la Milice du Canada tandis qu'un officier britannique régulier, le commandant en chef du Canada, administrait toutes les unités de l'armée britannique au Canada.

Diplomatie

Même si le Canada a dû attendre l'adoption du Statut de Westminster, en 1931, pour devenir *de jure* maître de toutes ses activités diplomatiques, il a néanmoins été actif sur le plan diplomatique à l'appui de son intérêt national, quoique dans les limites propres à sa qualité de dominion colonial. Comme de nombreux acteurs étaient en cause, les actions diplomatiques du Canada couvraient un large spectre.

Quand la nécessité d'envoyer une force militaire dans la colonie de la rivière Rouge a été établie, le gouvernement Macdonald a très bien compris que cette force militaire devait être une force anglo-canadienne conjointe. Comme il n'avait pas de force militaire permanente et qu'il pouvait uniquement faire appel à la Milice, le Canada n'avait pas la puissance militaire nécessaire pour lancer unilatéralement une expédition aussi audacieuse. La crainte de l'expansionnisme américain était un facteur de motivation additionnel et on croyait que seule l'inclusion de réguliers britanniques découragerait une action américaine[8]. Par conséquent, Ottawa a entrepris avec Londres une série de négociations pour obtenir une participation britannique à l'expédition.

Les Britanniques n'étaient cependant pas particulièrement chauds à cette idée. Le coût du maintien d'une garnison coloniale partout dans le monde et l'intérêt décroissant pour l'empire ont poussé la Grande-Bretagne à commencer à rapatrier ses troupes[9]. Cela dit, après de nombreux échanges de lettres entre le gouvernement du Dominion et le gouvernement impérial, le Canada a réussi à obtenir la participation des Britanniques à l'expédition, mais les troupes britanniques étaient soumises à de très importantes restrictions. Le commandant en chef du Canada, le lieutenant-général et honorable James Lindsay, a indiqué clairement au gouvernement du Canada que toutes les forces britanniques, y compris celles qui prenaient part à l'expédition de la rivière Rouge, allaient quitter le Canada pour la Grande-Bretagne avant l'hiver de 1870[10]. Le gouverneur général a en outre informé Macdonald que le gouvernement impérial ne souhaitait pas que les forces britanniques soient employées pour obliger les colons de la rivière Rouge à s'unir au Canada et qu'il convenait aussi de recourir à d'autres moyens[11]. Le gouvernement du Dominion a, en dépit de ces contraintes, réussi à obtenir par la diplomatie une participation britannique, ce qui a accru la crédibilité de l'expédition.

On a aussi recouru à la diplomatie pour négocier un règlement pacifique avec les colons de la rivière Rouge. Macdonald n'était pas, d'entrée de jeu, opposé à des négociations avec Louis Riel[12]. À la fin de décembre, il a envoyé une délégation à Fort Garry pour essayer de résoudre pacifiquement la situation. Macdonald a envoyé des représentants fédéraux, soit le grand vicaire Jean-Baptiste Thibault, le colonel Charles-René-Léonidas d'Irumberry de Salaberry (fils du héros de la bataille de Châteauguay de 1813, Charles de Salaberry) et Donald A. Smith (qui était un des dirigeants de la Compagnie de la Baie d'Hudson), expliquer la position du Canada. Il a de plus réussi à obtenir l'aide de l'évêque de Saint-Boniface, Alexandre Taché, qui assistait à Rome à une conférence œcuménique, dans l'espoir que son étroite association avec la population de la rivière Rouge puisse mener à un règlement pacifique[13]. La délégation fédérale est arrivée et, les 19 et 20 janvier 1870, Donald Smith a donné deux discours dans lesquels il « … a signifié qu'il comprenait l'intention du Canada à l'égard de la colonie et des colons et les privilèges et droits qu'ils possèdent[14] ». Les discours ont été bien accueillis et ils ont contribué à la poursuite de négociations pacifiques. Il faut toutefois noter que Macdonald était un homme politique habile et opportuniste et que, quand Smith a été envoyé dans la colonie de la rivière Rouge, il avait secrètement pour ordre de fomenter une contre-révolution parmi les colons favorables à la position du Canada. En fait, il a constaté qu'exception faite d'un petit nombre d'extrémistes procanadiens, cela n'intéressait pas la population et il a à la place poursuivi l'objectif associé à son « mandat officiel »[15].

Le gouvernement de la rivière Rouge a également envoyé des délégués à Ottawa. Le 22 mars, le révérend J. J. Ritchot, John Black et le propriétaire de saloon américain Alfred H. Scott sont partis de Fort Garry pour Ottawa avec la Déclaration des droits rédigée par le gouvernement provisoire pour la présenter au gouvernement du Dominion[16]. Il est important de noter que cette délégation est partie après l'exécution de Thomas Scott, à un moment où la ferveur martiale était à son comble en Ontario. Par conséquent, à leur arrivée en Ontario, les délégués ont été arrêtés pour complicité dans le meurtre de Thomas Scott. Le gouvernement fédéral est sagement intervenu pour obtenir leur libération, après quoi les délégués du gouvernement du Dominion et de la rivière Rouge ont commencé à discuter de l'avenir de la colonie de la rivière[17]. Tout cela indique que le gouvernement Macdonald était clairement disposé à recourir à la diplomatie pour atteindre son objectif national, ce qui a

Colonel (devenu plus tard général) Garnet J. Wolseley

engagé le Royaume-Uni et le gouvernement provisoire de la manière permettant le mieux de satisfaire leurs propres intérêts. Il faut en particulier noter que les négociations entre les délégués du gouvernement provisoire et le gouvernement du Canada ont en fin de compte abouti à la *Loi sur le Manitoba* qui a créé la province du Manitoba et, légalement parlant, atteint l'objectif politique consistant à intégrer la terre de Rupert à la Confédération.

Développement

Le développement proprement dit du Manitoba a pris du temps. Etant donné les technologies de l'époque et l'isolement de la province, le développement des infrastructures allait prendre des années, si ce n'est des décennies. Quoi qu'il en soit, la première étape, pour garantir une province prospère, passait par la mise en place d'un environnement sûr et stable. Quand Archibald a assumé ses fonctions de lieutenant-gouverneur du Manitoba le 2 septembre, « … au lieu de poursuivre d'anciens membres du gouvernement provisoire en recourant à des mandats et à des menaces, [il] a consacré une bonne part de son temps et la majeure partie de ses efforts à l'organisation de l'administration civile [18] ». [TCO] La première affaire à l'ordre du jour consistait à établir l'ordre. La première année du Manitoba a été très tendue, car d'anciens ennemis vivaient toujours côte à côte. Pour s'attaquer à cette situation, Archibald a d'abord essayé de recruter des policiers dans la population locale. Malheureusement, les volontaires ont été très rares et, par conséquent, on a également offert cette fonction à des membres de l'Ontario Rifles et du Quebec Rifles, les deux bataillons de la Milice qui avaient pris part à l'expédition de Wolseley, qui étaient restés derrière quand les réguliers britanniques sont partis et qui ont formé le noyau de la première force constabulaire du Manitoba[19]. Cette étape a vite été suivie de la construction de la première prison de la province[20].

Le développement de la province s'est poursuivi avec la libération de soldats de la Milice, à un grand nombre desquels des terres ont été concédées dans la province. D'autres ont été engagés pour construire le chemin Dawson, conformément à un programme fédéral ayant pour but de relier par une route l'angle nord-ouest du lac des Bois à Fort Garry pour ainsi faciliter le développement ultérieur de la région[21]. Les efforts faits pour convaincre ces soldats de s'établir dans la région avaient également pour motif secret de donner un corps de troupes auquel on pourrait facilement faire appel en cas d'hostilités avec les Premières Nations, les Américains ou les féniens[22]. L'approche du gouvernement Macdonald relative au développement était axée sur la mise en place de conditions donnant un environnement sûr qui faciliterait l'expansion économique et attirerait des émigrés venant de l'Est. La force militaire envoyée dans la colonie de la rivière Rouge a été le fondement de cette sécurité.

Défense

Le terme « défense » est un peu anachronique dans ce contexte, car il n'était pas utilisé dans la dernière partie du XIX[e] siècle, mais il est aujourd'hui synonyme de force militaire. Toutefois, comme, dans l'usage contemporain, le terme « défense » désigne spécifiquement l'élément militaire, il correspond effectivement au modèle des trois D que Macdonald a employé. L'expédition de Wolseley, ainsi nommée d'après son commandant, le colonel Garnet Wolseley, était une « force en avance sur son temps » reflétant les caractéristiques modernes d'une « force dotée d'une capacité IIMP » et était, de par son existence même, un précieux outil politique.

Une force dotée d'une capacité IIMP

Si le terme IIMP est récent, le concept des opérations IIMP existe depuis un certain temps. L'expédition de Wolseley incarnait en esprit le concept des opérations IIMP, même si elle ne portait pas exactement ce nom. Quoi qu'il en soit, la nature des opérations IIMP donne un excellent outil pour analyser la force homogène et cohérente que le gouvernement Macdonald a assemblée. La capacité IIMP (interarmées, interorganisationnelle, multinationale et publique) d'une force se définit comme suit :

> [IIMP] […] est un descripteur des différentes catégories d'acteurs (c'est-à-dire, des organisations) qui évoluent dans l'environnement général où les opérations militaires se déroulent. La « capacité IIMP » implique, à l'égard des opérations nationales et internationales, l'adoption d'une approche permettant à ces acteurs d'interagir de manière efficace. Mais surtout, elle suppose qu'on soit convaincu de la nécessité d'adopter une approche exhaustive à la résolution des problèmes, qui repose sur un examen holistique et, idéalement, sur la coordination de toutes les parties intéressées[23].

En conséquence, la composante essentielle n'est pas nécessairement la structure de la force elle-même, mais plutôt la capacité de celle-ci d'interagir globalement avec tous les éléments nécessaires. Une partie cruciale de la stratégie canadienne a été la mise sur pied d'une force dotée d'une capacité IIMP concrétisée par l'expédition de Wolseley.

Élément « interarmées »

L'élément « interarmées » du concept « […] implique d'autres éléments militaires et des organismes de soutien nationaux[24] ». La force envoyée dans la colonie de la rivière Rouge n'était pas particulièrement interarmées au sens où le terme s'entend de nos jours. Comme la zone d'opérations en cause est au centre du continent, un appui naval n'était pas bien nécessaire une fois la voie intérieure choisie de préférence à la navigation jusqu'à York Factory et à une approche par le nord. On sait toutefois que, durant sa traversée des Grands Lacs, de Collingwood à Port Arthur (le Thunder Bay contemporain), au moins une canonnière canadienne patrouillait le lac Huron afin de défendre l'expédition contre les attaques féniennes[25]. De plus, même s'ils n'étaient pas à strictement parler des éléments navals (puisque la Marine royale canadienne n'existe que depuis 1910), les bâtiments à vapeur affrétés en vue de la traversée des Grands Lacs étaient à coup sûr une composante maritime de la force.

Élément « interorganisationnel »

L'élément « interorganisationnel » du concept « […] implique d'autres ministères ou organismes gouvernementaux, au Canada ou à l'étranger (notamment : les ministères du pays hôte, y compris les forces de sécurité; les ministères et les organismes gouvernementaux des pays qui fournissent un soutien; et les organismes internationaux comme ceux de l'ONU)[26] ». L'expédition de Wolseley reflète vraiment l'approche pangouvernementale du gouvernement Macdonald,

en particulier en ce qui concerne la coopération démontrée entre différents organismes du gouvernement fédéral. C'est le ministère de la Gestion, chargé de « s'occuper des vivres, du fourrage, du combustible, des approvisionnements, des fournitures médicales, de la poste, de la solde » et des autres nécessités, qui était responsable des dispositions logistiques et administratives[27]. M. S. J. Dawson, du ministère des Travaux publics du Canada, était en outre chargé d'améliorer la route partant de Port Arthur et d'acheter les chariots nécessaires, d'engager les conducteurs d'attelage, le personnel chargé des travaux routiers et les voyageurs, et d'affréter les bâtiments à vapeur qui allaient amener l'expédition de Collingwood à Fort William[28].

L'expédition militaire (Wolseley) de la rivière Rouge à Kakabeka Falls, en 1870

Élément « multinational »

L'élément « multinational » du concept « […] implique un ou plusieurs alliés ou partenaires de coalition internationale[29] ». Ainsi que nous l'indiquons plus haut, le gouvernement Macdonald jugeait la participation britannique essentielle pour garantir que le message politique que portait l'expédition ait de la substance. D'un point de vue pratique, étant donné le temps nécessaire pour rassembler et entraîner une force de volontaires et la préoccupation concernant l'efficacité d'une force entièrement constituée de miliciens en cas d'hostilités, une composante de l'armée régulière était nécessaire. Comme le Canada n'a établi sa propre force permanente qu'en octobre 1871, la seule solution était pour le gouvernement Macdonald de s'assurer d'une participation militaire britannique. Toutefois, comme l'expédition avait pour but de prendre la terre de Rupert pour le Canada, une certaine participation canadienne s'imposait. En fin de compte, l'expédition de Wolseley a consisté en un bataillon de réguliers britanniques (le 60e Regiment, unité britannique stationnée au Canada) et en deux bataillons de volontaires d'unités de milice canadiennes, à savoir le 1er Ontario Rifles et le 1er Quebec Rifles[30]. Cette force était de plus renforcée par un détachement de la Royal Artillery, un détachement de Royal Engineers et un détachement de l'Army Hospital Corps et de l'Army Service Corps. Ces deux derniers éléments étaient sous les ordres du contrôleur adjoint Irvine, du ministère de la Gestion.

Élément « public »

L'élément « public » du concept « […] implique différents éléments, notamment : le public national et international, incluant la population du pays hôte, les médias, les organisations non gouvernementales (ONG), les organisations publiques de bénévoles, les organisations internationales et les intérêts commerciaux participant aux programmes de reconstruction ou de développement, ainsi que les firmes de sécurité privées embauchées pour soutenir le gouvernement[31] ». Wolseley a communiqué tôt avec le public tandis qu'il faisait route vers la rivière Rouge. À son arrivée à Port Arthur, il a envoyé aux habitants de la colonie de la rivière Rouge une lettre qui a été dûment publiée dans les journaux locaux, y compris le *New Nation* de Riel. Riel s'est lui-même occupé de la composition[32]! La proclamation de Wolseley est un excellent exemple de travail d'affaires publiques des premiers temps destiné à orienter l'opinion de la population cible pour aider une force militaire à accomplir sa mission. Des extraits de celle-ci valent, à ce titre, la peine d'être inclus ici :

> Nous vous apportons la paix, et le seul objet de cette expédition n'est que de faire voir l'autorité de Sa Majesté la Reine. Des cours de justice telles qu'il en existe dans toutes les autres Provinces de l'Empire seront établies. La Justice se montrera sans partialité envers aucune classe ou envers aucune race : les sauvages et les métis loyaux étant aussi chers à Sa Majesté que tous ses autres sujets.
>
> Les soldats que j'ai l'honneur de commander ne représentent point de parti, ni de religion, ni de politique, et ils sont venus exprès pour protéger la vie, et les biens de tous, sans distinction de race ou de culte.
>
> L'ordre et la discipline la plus rigide seront maintenus dans leurs rangs et la personne de tous les habitants ne sera sujette à aucun danger. Tout ce que les habitants fourniront aux troupes leur sera payé. Si quelque habitant aura cause de se plaindre de la conduite d'aucun individu appartenant à cette Brigade, il n'aura qu'à constater le fait devant moi pour obtenir justice.
>
> Chaque sujet loyal de Sa Majesté est prié avec instance de m'aider à accomplir le but ci-dessus cité[33].

Le gouvernement Macdonald a également été assez astucieux pour comprendre qu'une des meilleures manières d'assurer

une transition pacifique vers la Confédération au Manitoba consistait à laisser l'administration locale en place le plus longtemps possible et à passer progressivement à une autorité fédérale. Macdonald hésitait beaucoup à laisser le commandant d'une force militaire exercer une autorité civile sur la province du Manitoba. Quand la délégation qui représentait le gouvernement provisoire a quitté Ottawa avec la *Loi sur le Manitoba*, elle a demandé qui devrait administrer la province jusqu'à l'arrivée du nouveau lieutenant-gouverneur. George Étienne-Cartier, qui était « le bras droit » de Macdonald et membre de la délégation fédérale, a répondu « [...] laissez M. Riel continuer à maintenir l'ordre et à gouverner le pays comme il l'a fait jusqu'à maintenant [34] ». [TCO] Riel a, en fait, conservé le pouvoir après la ratification de la *Loi sur le Manitoba* par le gouvernement provisoire le 24 juin. Malheureusement, quand l'expédition de Wolseley est arrivée à Fort Garry le 24 août, Riel et beaucoup de ses lieutenants ont fui. Le gouvernement fédéral a tergiversé concernant la question de l'amnistie promise aux membres du gouvernement provisoire et on a légitimement craint que, après l'arrivée de la force militaire, les extrémistes procanadiens qui avaient été incarcérés sous Riel cherchent à se venger. Le départ de Riel et l'effondrement du gouvernement provisoire, conjugués à l'arrivée retardée du lieutenant-gouverneur, ont eu pour résultat une absence d'autorité civile dans la province. Wolseley a approché la Compagnie de la Baie d'Hudson pour combler l'absence d'autorité, car elle représentait la dernière autorité civile légitime dans la colonie de la rivière Rouge avant le gouvernement provisoire de Riel. Par conséquent, « [...] la Compagnie de la Baie d'Hudson est, bien que seulement pendant une brève période entre le 24 août et le 2 septembre, devenue l'autorité civile *de facto*, sinon *de jure*, dans la nouvelle province[35] ».

Archives Glenbow NA 2206-1

Le colonel James Farquharson Macleod et le capitaine Edmund Dalrymple Clark de la Police montée du Nord-Ouest à la fin des années 1870.

L'expédition de Wolseley était une force en avance sur son temps. C'était une force expéditionnaire dotée d'une capacité IIMP capable de recourir à une approche globale qui regroupait des éléments en interaction pour atteindre l'objectif stratégique du Dominion. C'était toutefois plus que juste un corps de troupes constitué. L'expédition de Wolseley était un outil politique bien organisé qui représente une des premières utilisations de forces militaires par le Canada en fonction de buts politiques généraux.

Diplomatie de la chaloupe à rames

Le théoricien stratégique James Cable définit dans son ouvrage de 1981, *Gunboat Diplomacy, 1919-1979*, la diplomatie de la canonnière comme « l'intervention ou la menace d'une intervention limitée d'une force navale, autrement que dans le cadre d'un acte de guerre, afin d'obtenir un avantage, ou d'éviter une perte, dans le cadre d'un différend international ou encore contre un pays étranger à l'intérieur du territoire ou des limites de compétence de l'État en cause [TCO][36] ». Si ce terme peut à première vue ne pas sembler s'appliquer ici, il est possible, si on examine la définition de Cable plus largement et sans se limiter à des éléments navals, de voir que n'importe quelle force militaire peut donner les effets qu'il attribue à la diplomatie de la canonnière. Cable soutient en particulier que les forces navales peuvent incarner plusieurs types de force différents : une force *déterminante*, c'est-à-dire la force qui élimine la cause d'un différend, une force *opérante*, c'est-à-dire la force qui modifie les politiques du gouvernement visé, et une force *catalysante*, c'est-à-dire la force qui sert de débouché aux émotions. L'expédition de Wolseley incarnait d'une façon ou d'une autre chacun de ces types de forces.

Une force déterminante

L'existence du gouvernement provisoire était le problème auquel le gouvernement du Canada faisait face. Le gouvernement Macdonald a entrepris de bonne foi des négociations avec la Compagnie de la Baie d'Hudson et a acheté la terre de Rupert dans ce qui était à ses yeux une transaction tout à fait légale et légitime. Le dilemme éthique de la non-consultation de la population locale n'a absolument pas semblé être un facteur dans les négociations. Quand les Métis ont empêché le représentant reconnu du gouvernement fédéral d'assumer les fonctions de gouverneur qui étaient (selon sa perception) à juste titre les siennes, un différend politique a donc surgi. Le gouvernement du Dominion a recouru à certains de ses outils stratégiques pour régler le problème, ce qui a mené à un règlement pacifique avec la ratification de la *Loi sur le Manitoba*

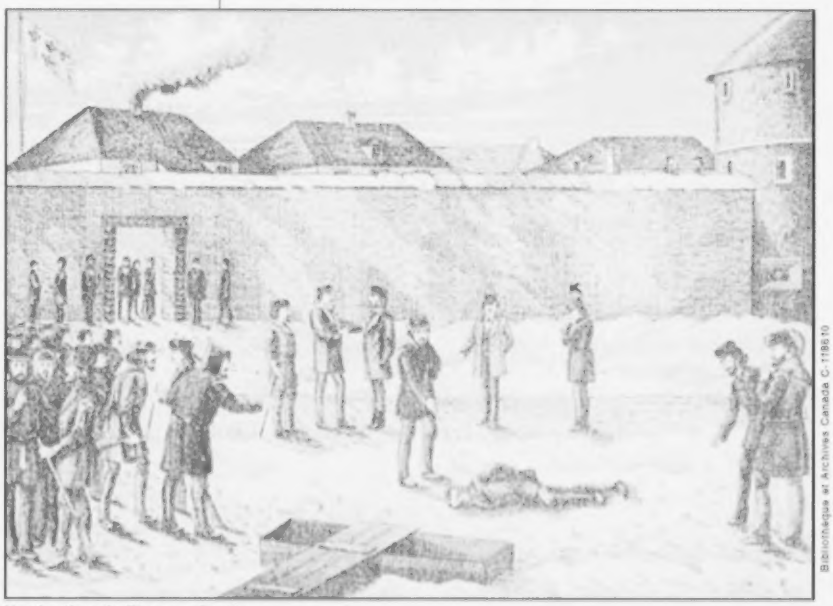
par le gouvernement provisoire de Riel. Le règlement pacifique du différend n'a toutefois pas toujours été couru d'avance. La menace qu'il ne soit pas possible de conclure un accord avec le gouvernement provisoire de Riel et qu'il soit nécessaire d'annexer le territoire par la force était toujours présente, même si ce n'était absolument pas la solution préférée[37]. Il est certain que les membres de l'expédition estimaient avoir pour rôle de « conquérir » le territoire. Malgré les ouvertures pacifiques que Wolseley a exprimées dans la proclamation mentionnée plus haut, à son arrivée à Fort Garry le 24 août, il a mis le 60th Regiment en ordre de bataille et marché sur le fort, prêt à combattre. À son arrivée, le régiment a trouvé le fort vide, les canons sans servants et les drapeaux amenés[38]. Ce genre de comportement martial est étrange vu que, deux mois plus tôt, jour pour jour, le gouvernement provisoire avait ratifié la *Loi sur le Manitoba* et s'était essentiellement joint à la Confédération. Peut-être peut-on attribuer cela à la mauvaise qualité des communications de l'époque, ce qui a empêché le colonel Wolseley de savoir que le gouvernement provisoire était, par décret du gouvernement fédéral, le représentant légitime de la Couronne au Manitoba. Si Wolseley n'avait pas semblé si résolu à combattre, peut-être que Riel et ses lieutenants n'auraient pas fui et que la province n'aurait pas été jetée dans un état d'anarchie temporaire en raison de l'absence d'autorité civile qui a suivi. Quoi qu'il en soit, si les négociations n'avaient pas été aussi productives qu'elles l'ont été, l'expédition militaire était prête (certains diraient *trop* prête) à éliminer par la force la cause du différend.

Une force opérante

Ainsi que nous l'indiquons plus haut, l'écosystème des conflits est une masse d'acteurs indissociables qui poursuivent leurs propres intérêts par la concurrence ou la collaboration. L'expédition de Wolseley a été envoyée pour empêcher la politique de la destinée manifeste des États-Unis de se réaliser. De même, l'intérêt américain pour l'annexion de l'Ouest canadien, alimenté par le concept de la destinée manifeste et par l'attrait de terres arables fertiles à coloniser, croissait. Même si, au début, Macdonald avait seulement pour intention d'envoyer dans la région une force de police (source de la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest et, par la suite, de la Gendarmerie royale du Canada), la menace d'une annexion américaine l'a amené à conclure que toute force envoyée en Assiniboia nécessiterait « un peu plus de muscle[39] ». [TCO] L'établissement d'une autorité canadienne dans la province, conjuguée aux deux bataillons de volontaires canadiens qui ont occupé le territoire, a fait clairement savoir à Washington que le Manitoba était un territoire canadien.

Une force catalysante

Le rôle de force catalysante a peut-être été le plus grand que l'expédition a joué. Ainsi que nous le démontrons plus haut, le gouvernement Macdonald préférait, tout comme le gouvernement impérial à Londres, un règlement pacifique du différend qui soit acceptable tant pour Ottawa que pour la colonie de la rivière Rouge. L'expédition était jugée précoce, mais c'était plus une force opérante chargée de neutraliser l'intérêt américain pour l'Ouest qu'une force déterminante chargée d'éliminer Riel et ses partisans par la force. La situation a toutefois changé radicalement à la suite de l'exécution de Thomas Scott par le gouvernement provisoire. Jusqu'à ce moment-là, le gouvernement du Dominion pesait encore les avantages de l'envoi d'une force. Toutefois, « [...] la décision d'envoyer une force de police ou une expédition militaire dans la colonie de la rivière Rouge a été réglée non pas par Macdonald [...] mais plutôt par une explosion d'indignation politique en Ontario quand la nouvelle de l'exécution de l'arpenteur et orangiste Ontarien, Thomas Scott, a été connue[40] ». [TCO] La soif de sang se sentait dans les éditoriaux des journaux partisans de l'expansion et au sein d'un mouvement *Canada First* (*Le Canada d'abord*) revigoré qui est devenu l'instrument politique principal des partisans de l'expansion en Ontario[41]. Ni Macdonald ni aucun homme politique ne pouvait se permettre de ne pas tenir compte de la force vive politique issue de l'exécution de Thomas Scott. Le peloton d'exécution de Riel a mis fin au débat concernant l'envoi de l'expédition de Wolseley. Macdonald savait que peu importe que la force amène Riel et ses partisans à combattre ou pas, il faudrait l'envoyer pour assouvir la soif de revanche qui était répandue en Ontario. C'est instructif, car cela indique non seulement que les acteurs de l'écosystème des conflits sont distincts les uns des autres, mais aussi que chaque écosystème compte des acteurs qui doivent être pris en compte. Si, d'un point de vue géographique, un écosystème des conflits peut être limité à un théâtre ou à une zone d'opérations, d'un point de vue spatial, sur le plan politique, il est illimité.



L'exécution de Thomas Scott.

Conclusion

Le présent article n'approuve ni les actions du gouvernement Macdonald, ni celles du gouvernement provisoire de Louis Riel. On relève dans les deux camps un comportement contraire à l'éthique suffisant pour justifier un certain niveau

de condamnation. Peu importe la moralité de « la fin », les « moyens » auxquels le jeune Dominion a recouru constituaient une approche pangouvernementale.

L'approche pangouvernementale à laquelle le gouvernement Macdonald a recouru a atteint son objectif politique en poursuivant son état final stratégique au moyen de différentes lignes d'opération. Sur le plan diplomatique, il a obtenu une participation britannique à la force militaire pour accroître la crédibilité de ses opérations et a communiqué avec le gouvernement provisoire au moyen d'échanges diplomatiques et de négociations qui ont fini par donner un règlement politique mutuellement acceptable du différend. Le gouvernement fédéral a mis en place les conditions permettant la création d'une province du Manitoba pacifique et prospère en constituant l'administration civile et en établissant l'ordre public nécessaire pour faciliter la prospérité économique. Le Dominion a bricolé une force militaire solide qui incluait la totalité des éléments de puissance militaire dont disposaient le gouvernement de même que d'autres ministères fédéraux et organismes publics et gouvernementaux locaux (de la colonie de la rivière Rouge). Le tout a donné une composante militaire qui était prête à éliminer, au besoin par la force, l'obstacle se dressant devant l'objectif politique, a découragé les incursions américaines dans l'Ouest canadien et a assouvi le désir d'action du public en réplique à l'exécution de Thomas Scott.

Gros plan de Fort Garry en 1869.

RMC

NOTES

1. Note transmise à l'honorable William McDougall, citée dans George F. C. Stanley, *Toil and Trouble: Military Expeditions to Red* River,Toronto, Dundurn Press, 1989, p. 52.
2. Taylor Owen et Patrick Travers, « 3D Vision », *The Walrus*, juillet/août 2007, disponible à www.walrusmagazine.com/articles/2007.07.Afghanistan-and-Canada/, (consulté le 20 juillet 2012), p. 1.
3. George F. G. Stanley, *The Birth of Western Canada*,Toronto, University of Toronto Press, 1960, p. 25.
4. Stanley, *Toil and Trouble*, p. 47.
5. Stanley, *The Birth of Western Canada*, p. 37.
6. Discours de John A. Macdonald à la Chambre des communes, cité dans Stanley, *Toil and Trouble*, p. 48.
7. David Kilcullen, *Counterinsurrection in Iraq: Theory and Practice 2007*, disponible à www.usacac.army.mil/cac2/coin/repository/Dr_Kilcullen COIN Brief(Sep07).ppt#259,3,Caveat: the logic of field observation in Iraq (hyperlien périmé), (consulté le 20 juillet 2012).
8. Stanley, *Toil and Trouble*, p. 73.
9. *Ibid.*, p. 76.
10. *Ibid.*, p. 81.
11. *Idem.*
12. *Ibid.*, p.76.
13. *Ibid.*, p. 60.
14. Norma Hall, Clifford P. Hall et Erin Verrier, *L'histoire de l'Assemblée législative d'Assiniboia*, Gouvernement du Manitoba, disponible à http://www.gov.mb.ca/ana/pdf/mbmetispolicy/laa_fr.pdf , (consulté le 20 juillet 2012), p. 4.
15. Sprague, D. N., *Canada and the Métis, 1869-1885*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1988, p. 46-47.
16. Stanley, *Toil and Trouble*, p. 62.
17. *Ibid.*, p. 65.
18. *Ibid.*, p. 195.
19. *Idem.*.
20. *Idem.*
21. *Ibid.*, p. 201.
22. *Idem.*
23. Peter Gizewski et lieutenant-colonel Michael Rostek, «Vers une Force terrestre dotée d'une capacité interarmées, interorganisationnelle, multinationale et publique (IIMP) », *Le journal de l'Armée du Canada*, (vol. 10, nº 1, printemps 2007), p. 62-82.
24. Gizewski et Rostek, p. 56.
25. Campbell, « Le Défi était de se rendre! L'expédition de la rivière Rouge de 1870 », *Le Bulletin de doctrine et d'instruction de l'Armée de terre* (vol. 5, nº 1, printemps 2002), p. 66-73.
26. Gizewski et Rostek. p. 56.
27. Stanley, *Toil and Trouble*, p. 88.
28. Campbell.
29. Gizewski et Rostek, p. 57.
30. Stanley, *Toil and Trouble*, p. 258.
31. Gizewski et Rostek, p. 57.
32. Stanley, *Toil and Trouble*, p. 178.
33. Proclamation du colonel Garnet Wolseley au peuple loyal du Manitoba, http://books.google.ca/books?id=Cn0ZAAAAYAAJ&pg=PA22&lpg=PA22&dq=proclamation+de+Wolseley&source=bl&ots=1MejFMQw5N&sig=EIQ5TfOpt_92wQgzuMn5cYxv4PY&hl=fr&sa=X&ei=vopiUYS8JOzA4APYioHwBQ&ved=0CGcQ6AEwBw#v=onepage&q=proclamation%20de%20Wolseley&f=false, (consulté le 20 juillet 2012).
34. Étienne-Cartier, George, cité dans Stanley, *Toil and Trouble*, p. 184.
35. Stanley, *Toil and Trouble*, p. 185.
36. James Cable, *Gunboat Diplomacy, 1919-1979*, Londres, The Macmillan Press Ltd, 1981, p. 39.
37. Stanley, *Toil and Trouble*, p. 76.
38. *Ibid.*, p. 170.
39 *Ibid.*, p. 74.
40. *Ibid.*, p. 77.
41. *Ibid.*, p. 79.

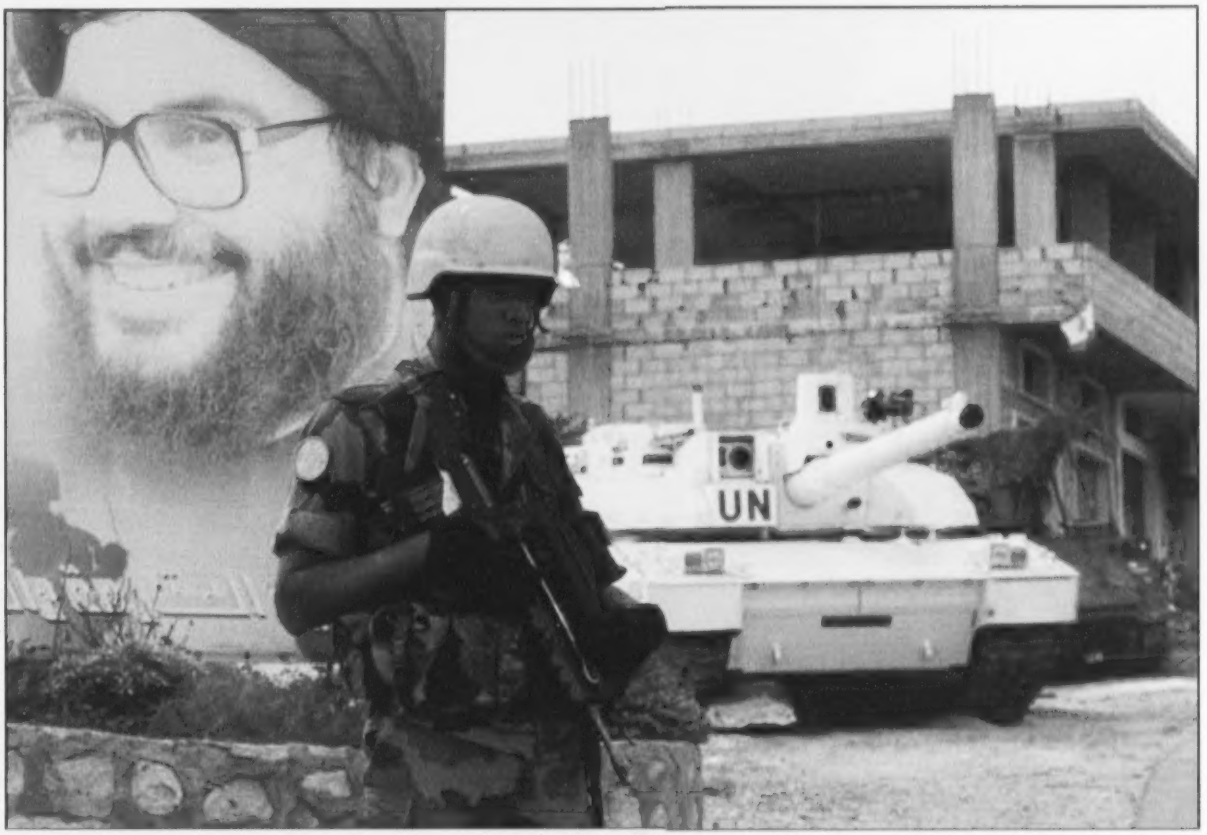


Photo de Reuters R1R1I4XX par Ali Hashisho

Un Casque bleu français monte la garde devant une affiche du leader du Hezbollah, Sayyed Hassan Nasrallah, à un point de contrôle dans le village d'Adaisy près de la frontière entre Israël et le Sud du Liban.

DANS QUELLE MESURE LA FORCE INTÉRIMAIRE DES NATIONS UNIES AU LIBAN (FINUL) A-T-ELLE RÉUSSI VÉRITABLEMENT À PRÉVENIR LES HOSTILITÉS ENTRE ISRAËL ET LE HEZBOLLAH?

par Richard St. John

Je viens tout juste de terminer la lecture de l'article « *L'après - Afghanistan : Le retour du Canada aux missions de maintien de la paix de l'ONU* » du professeur Michael Byers, paru dans le vol. 13, n° 1 de la *Revue militaire canadienne*. Sans contredire l'argument central de son article, je vais me contenter d'affirmer que le Canada ne devrait entreprendre aucune mission militaire qui n'est pas dans l'intérêt national, quel qu'il soit, et ne devrait s'engager dans une mission seulement si les probabilités de réussite de cette dernière sont raisonnables.

Je vais cependant contester une affirmation : « Depuis l'été 2006 (c.-à-d. depuis la guerre entre Israël et le Hezbollah, le groupe terroriste chiite libanais), la FINUL (Force intérimaire des Nations Unies au Liban) a réussi à empêcher la reprise des hostilités ouvertes entre Israël et le Hezbollah. » [TCO] Cette affirmation, qui ne s'appuie sur aucun argument ni aucune preuve, doit être contestée. En effet, selon moi, elle est entièrement fausse.

En qualité d'attaché de défense du Canada en Israël de 2004 à 2008, j'ai participé étroitement aux efforts déployés par le Canada pour évacuer les Canadiens du Liban pendant la guerre de 2006 en assurant la liaison entre le gouvernement du Canada et les Forces de défense d'Israël (IDF). [Il ne s'agit pas d'une erreur – ce sont bien les Forces de défense d'Israël et non les Forces israéliennes de défense.] J'étais aussi analyste et journaliste de guerre sur la ligne de front pour le gouvernement canadien puisque j'ai assisté à tous les briefings donnés par l'IDF aux attachés de défense sur l'évolution de la guerre. Depuis mon départ d'Israël, j'ai suivi de très près les événements dans la région, et surtout l'évolution de la guerre froide entre Israël et le Hezbollah.

Photo de Reuters RTR1GE1A par Carlos Barria

Des soldats israéliens de retour du territoire libanais pendant le deuxième jour d'un cessez-le-feu près de la ville d'Avivim, le 15 août 2006.

Ma première objection, et la plus évidente, à cette affirmation de l'auteur est celle-ci : si la FINUL a empêché le déclenchement d'une autre guerre entre Israël et le Hezbollah, pourquoi n'a-t-elle pas empêché la guerre de 2006? Bien que la FINUL ait été « renforcée » après la guerre, en quoi est-elle essentiellement différente maintenant qu'elle a réussi là où la FINUL aux effectifs moindres avait grandement échoué, si échec il y a eu? L'auteur ne répond pas à cette question.

Le rôle de la FINUL dans le maintien de la paix depuis 2006 est minime comparativement à celui de la peur; en effet, Israël et le Hezbollah se dissuadent mutuellement d'entrer de nouveau en guerre.

Israël craint le Hezbollah. Ce dernier dissuade Israël de déclencher les hostilités parce qu'Israël sait que le Hezbollah lancera un nombre beaucoup plus considérable de roquettes et de missiles qu'en 2006 et qu'ils ne pourront tous être détruits. En 2006, les roquettes du Hezbollah ont tué un grand nombre d'Israéliens et ont causé des dommages considérables dans le Nord d'Israël; un tiers des Israéliens habitant à portée des roquettes du Hezbollah ont été évacués vers le Sud.

Le Hezbollah se vante aujourd'hui de posséder des stocks de roquettes et de missiles qui, selon le ministre de la défense israélien Ehud Barak, s'élèvent à 75 000 pièces, soit environ cinq fois plus qu'en 2006. Même si le *Dôme de fer* et les intercepteurs *Patriot* connaissaient un taux de succès élevé, les défenses anti-roquettes et anti-missiles d'Israël seront tout simplement submergées, les pertes israéliennes seront plus élevées, peut-être beaucoup plus qu'en 2006 et les dommages seront aussi bien plus considérables.

De plus, il se peut que le Hezbollah possède des missiles guidés *Scud*, fournis gracieusement par la Syrie, qui peuvent atteindre n'importe quelle cible en Israël. L'installation nucléaire israélienne à Dimona est une cible évidente, mais les *Patriot* pourront peut-être faire échouer les attaques. Le Hezbollah s'est vanté dernièrement de pouvoir atteindre n'importe quelle cible en Israël, contrairement à ce qui s'est passé en 2006, alors qu'aucun missile du Hezbollah n'avait atteint Tel Aviv; il est certain que le Hezbollah réussirait à le faire aujourd'hui. [La première nuit de la guerre de 2006, la Force aérienne d'Israël a détruit les dizaines de missiles à longue portée du Hezbollah, les seuls qui pouvaient atteindre Tel Aviv. On ne sait pas si Israël sera capable de porter un coup semblable et aussi remarquable sur le plan du renseignement lors d'une prochaine guerre.]

Israël a donc très peur de ce que le Hezbollah pourrait accomplir durant une guerre future et il désire donc en empêcher le déclenchement, sauf s'il doit effectuer une frappe préventive parce qu'il craint que le Hezbollah soit sur le point d'attaquer ou parce que selon ses services du renseignement, le Hezbollah

Photo de Reuters RTR1FKUI par Issam Kobeissi

Un combattant du Hezbollah libanais regarde les flammes qui surgissent d'un objet en feu dans une banlieue de Beyrouth, le 17 juillet 2006.

s'apprête à recevoir des armes chimiques de la Syrie. Le climat de peur en Israël s'aggravera si le Hezbollah reçoit des armes chimiques. En fait, je pense que le Hezbollah et la Syrie craignent grandement que cela puisse inciter les Israéliens à riposter, et c'est pourquoi je suis d'avis que le Hezbollah n'en possède pas, du moins au moment de la rédaction du présent article. Israël a prouvé le 30 janvier dernier qu'il est prêt à agir lorsqu'il a attaqué un convoi ayant quitté la Syrie à destination du Liban et transportant supposément des missiles sol-air perfectionnés destinés au Hezbollah.

C'est donc le Hezbollah qui dissuade Israël de passer à l'action et la FINUL n'y est pour rien. La FINUL a été incapable de freiner le réarmement du Hezbollah depuis 2006. Elle est impuissante devant les opérations de contrebande au nord du fleuve Litani parce qu'elle n'est pas déployée dans cette région. De plus, la FINUL ne se rendra pas dans les villes et les villages situés au sud du Litani sans une escorte de troupes libanaises, ce qui signifie dans les faits que l'armée libanaise peut s'opposer à toute tentative de la FINUL d'empêcher des armes destinées au Hezbollah d'être livrées dans la région.

Comme une partie du gouvernement libanais (qui n'est pas membre du Hezbollah) et bon nombre de Libanais craignent tellement le Hezbollah, le gouvernement ne veut pas que la FINUL ait un accès illimité aux villes et aux villages afin d'y chercher les armes du Hezbollah. Depuis 2006, le Hezbollah a modifié sa stratégie de déploiement. Avant la guerre, les roquettes du Hezbollah étaient principalement situées dans les régions rurales. Elles se trouvent maintenant surtout dans les zones urbaines, en partie pour causer un plus grand nombre de pertes de civils libanais, détruire plus d'écoles et de mosquées, et ainsi de suite, au cours d'une prochaine guerre, ce qui favorise la propagande du Hezbollah. La FINUL n'a saisi presque aucune arme du Hezbollah depuis 2006.

Photo de Reuters RTR1QC68 par Yonathan Weitzman

Des soldats israéliens brandissent leur drapeau national après leur retour du Liban, près de la frontière Israël-Liban, le 14 août 2006.

En fait, je suis persuadé que non seulement le Hezbollah dissuade Israël, mais qu'il dissuade aussi la FINUL puisqu'aucun pays fournisseur de troupes faisant partie de la FINUL n'est véritablement prêt à déclarer la guerre au Hezbollah pour tenter de le désarmer. Effectivement, l'ONU n'a pas tardé à déclarer son refus de désarmer le Hezbollah ou d'empêcher les livraisons d'armes de contrebande. Le 27 août 2006, le Secrétaire général de l'ONU a déclaré que la FINUL n'allait pas intercepter les cargaisons d'armes expédiées par la Syrie, sauf à la demande du Liban. Très peu de demandes en ce sens semblent avoir été formulées.

Qu'en est-il du Hezbollah? Le Hezbollah craint beaucoup Israël. Le Hezbollah est dissuadé de déclencher la guerre parce qu'il craint ce qu'Israël fera au cours de la prochaine guerre. Les fonctionnaires et les politiciens israéliens ont déclaré publiquement qu'Israël allait modifier grandement sa stratégie durant la prochaine guerre. En 2006, les Forces de défense d'Israël ont obéi à une directive du Cabinet israélien ordonnant de ne pas détruire l'infrastructure du Liban (une directive que peu connaissent ou comprennent), sauf celles susceptibles d'aider directement le Hezbollah dans ses efforts militaires. Par exemple, Israël a bombardé l'aéroport de Beyrouth pour empêcher l'Iran ou la Syrie de l'utiliser pour approvisionner le Hezbollah en armes pendant la guerre.

Au cours de la prochaine guerre, les Israéliens vont détruire toutes les infrastructures libanaises importantes, probablement dans les deux ou trois jours suivant la déclaration de guerre. Des dizaines de milliers de réservistes de l'IDF seront mobilisés et trois ou quatre divisions mécanisées de l'IDF se dirigeront vers le nord et franchiront la frontière du Liban. On peut s'attendre à ce que les forces de l'IDF commencent à opérer à partir de la place forte du Hezbollah située dans la plaine de la Bekaa. Une fois le Liban tout entier plongé dans le noir, Israël commencera à broyer les forces militaires du Hezbollah et il restera sourd aux inévitables plaidoyers internationaux en faveur d'un cessez-le-feu.

Tout ce qui précède est prévisible parce qu'aucun politicien israélien de quelque affiliation que ce soit ne veut voir se reproduire les résultats discutables de l'opération militaire d'Israël en 2006. Aucun politicien israélien ne pourrait conserver son poste si le Hezbollah n'est pas vaincu au cours de la prochaine guerre. D'ailleurs, bien qu'on pense généralement le contraire, l'IDF a connu des succès militaires impressionnants pendant la guerre, comme la destruction de tous les missiles à longue portée du Hezbollah la première nuit de la guerre, tel qu'il est indiqué ci-dessus. Pourtant, on a qualifié, avec raison, le résultat général des efforts militaires israéliens en 2006 d'échec, mais non de défaite.

Hassam Nasrallah sait ce qu'Israël va faire s'il y a une autre guerre. Il sait également que le peuple libanais va imposer des sanctions très sévères au Hezbollah si son esprit

d'aventure provoque une autre guerre. En fait, dans une déclaration célèbre faite après la guerre de 2006, Nasrallah a affirmé que s'il avait pu prévoir la réaction d'Israël, le Hezbollah n'aurait jamais effectué l'opération de kidnapping qui a déclenché la guerre.

Cela explique pourquoi, même si le Hezbollah s'arme « jusqu'aux dents » et dissuade ainsi Israël, il n'a pas tiré un seul coup de feu contre ce dernier depuis 2006. Pas un seul. Il a peut-être fomenté quelques attaques terroristes ailleurs, mais aux yeux des Israéliens, cela fait partie des « règles du jeu » – du moins si ces attaques ne causent pas trop de pertes – tout comme l'assassinat par Israël de membres opérationnels du Hezbollah comme Imad Mughniyeh fait partie du jeu. Ces règles excluent la déclaration de guerre en raison d'actes commis à l'extérieur du Liban et d'Israël, à l'exception peut-être d'assassinats contestables qu'Israël aurait commis au Liban. Le Hezbollah a un seul grand coup relativement récent à son actif, commis au moyen d'un drone non armé. Même cet exploit n'a probablement pas été effectué sans une vive appréhension chez les membres du Hezbollah. Ils ont attendu une semaine pour proclamer leur « victoire », mais ils ont rapidement admis qu'ils s'attendaient à ce qu'Israël abatte le drone, ce qui s'est produit.

Les propagandistes du Hezbollah ont ensuite « réagi avec excès » à ce coup d'éclat. Ils ont effectivement publié une photo d'un UAV avec un logo du Hezbollah – mais c'était de toute évidence un UAV américain parce qu'on pouvait apercevoir clairement l'emblème des É.-U. sur la photo de l'appareil. Hormis la destruction du drone, quelle a été la réaction de l'IDF? Les chasseurs israéliens ont survolé Beyrouth le lendemain, ont franchi le mur du son et ont produit des bangs supersoniques. Cependant, les Israéliens n'ont pas déclenché de tirs parce qu'ils craignent toujours le Hezbollah.

Dans l'intervalle, après une brève pause postérieure à la guerre, Israël a repris les vols de reconnaissance au-dessus du Liban pour suivre les déplacements et repérer les sites militaires du Hezbollah. Ce dernier n'a pas tiré une seule fois sur les appareils. Pas une seule fois. Et quel a été le rôle de la FINUL? Compter le nombre de vols et émettre des protestations.

Le Hezbollah est complètement neutralisé par Israël parce qu'il sait que les résultats de la prochaine guerre seront très néfastes pour lui et pour l'ensemble du Liban. Pas parce que la FINUL est sur le terrain; aux yeux du Hezbollah et d'Israël, la FINUL ne sera tout au plus qu'une contrariété mineure.

C'est pour toutes ces raisons que je ne peux tout simplement pas accepter l'affirmation du professeur Byers. Il ignore totalement le facteur puissant et dominant de la peur, le facteur qui explique pourquoi Israël et le Hezbollah ne sont pas entrés en guerre depuis 2006.

Compte tenu du décès de quatre observateurs militaires de l'ONU en 2006, je pense que lors de la prochaine guerre, la FINUL retirera ses troupes des emplacements les plus exposés et les regroupera dans le moins grand nombre de sites possibles. En fait, les pays qui fournissent des troupes pourraient choisir de retirer entièrement leurs troupes du Liban s'ils estiment pouvoir le faire sans être pris entre deux feux. Alors, ils ne pourront même pas consigner la plupart des événements qui se dérouleront.

Ainsi, le « dossier » de la FINUL depuis 2006 n'est guère reluisant. La dissuasion mutuelle – une peur considérable – a empêché le déclenchement d'une autre guerre, et non la présence ou les activités de la FINUL. La FINUL n'a pas empêché le réarmement du Hezbollah. La FINUL ne peut mettre un terme aux vols de l'IDF au-dessus du Liban. Et selon moi, la FINUL ne sera même pas capable de consigner le déroulement des événements lors de la prochaine guerre, s'il y en a une.

Le colonel (à la retraite) R. Geoffrey St. John, M.S.M., CD, *ancien officier de la Branche des services du renseignement, a été l'attaché de défense du Canada en Israël de 2004 à 2008 et le chef de la section Moyen-Orient / Afrique du Nord de 2010 à 2011, sous la direction du chef - Renseignement de la défense au Quartier général de la Défense nationale.*

Photo de Reuters RTR2387H

Un membre du Hezbollah se tient devant une affiche de son leader, Sayyed Hassan Nasrallah, au cours d'une procession en l'honneur de l'Achoura dans le Sud du Liban, le 10 janvier 2009.

Photo de Reuters RTX1T5MO par Jorge Silva

À Cancun, un enfant se sert de *Google Earth* et de plusieurs écrans pour naviguer au-dessus de la ville de Mexico, le 5 décembre 2010.

DES BALLES, DES BOMBES ET DES FRIANDISES GLACÉES : LES RÉPERCUSSIONS INATTENDUES DE LA NOUVELLE ÈRE DE LA CARTOGRAPHIE À *LA GOOGLE EARTH* –

(OBSERVATIONS SUR LES ACTIVITÉS DE SURVEILLANCE ET D'ACQUISITION D'OBJECTIFS DES INSURGÉS)

par Nicholas Kaempffer

Photo du MDN AR2009-Z043-13 par le caporal-chef Jonathan Johansen

Le terrain d'aviation de Kandahar la nuit, le 26 juillet 2009.

Introduction

J'ai commencé à m'intéresser à *Google Earth* en 2006, au retour d'Afghanistan de mon ami le caporal Johann Reimer. À un moment donné pendant son affectation de neuf mois à l'aérodrome de Kandahar, il a été le premier adjoint médical arrivé sur les lieux d'une attaque à la roquette dévastatrice contre l'un des nombreux mess de la base et il a prodigué les premiers soins qui ont contribué à sauver la vie de soldats blessés. Comme tout bon soldat, Johann m'a raconté avec humour le récit d'un camarade blessé, mais heureux, qui disait devoir la vie à une friandise glacée. En effet, s'il ne s'était pas penché pour en prendre une, les éclats qui se sont logés dans son arrière-train auraient transpercé sa poitrine. L'auteur de l'attaque à la roquette, tué ultérieurement par un hélicoptère d'attaque américain, avait suscité une certaine admiration – bien involontaire – pour son habileté à cibler avec exactitude des installations précises de la base. Quelques mois ont passé, et j'ai remarqué dans les médias sur Internet plusieurs mentions de l'emploi que des insurgés

auraient fait de *Google Earth* pour planifier des attaques à la roquette en Afghanistan et en Iraq. Cela m'a rappelé l'histoire de la friandise glacée salvatrice. Dans ce bref article, je retracerai l'évolution – pleine de rebondissements et loin d'être terminée – de l'emploi de *Google Earth* par des insurgés, dans le contexte de l'histoire de la cartographie et des empires, ainsi que de la décentralisation du savoir géographique au XXIe siècle. Les deux premières sections, intitulées *Dans l'intérêt de l'empire* et *La puissance du savoir*, donneront au lecteur une appréciation de l'histoire de la cartographie, de la sécurité et des États. Ensuite, de la section *L'entrée sur scène de Google Earth* à la conclusion, je traiterai à l'aide d'études de cas de l'emploi que font des insurgés de *Google Earth*, une puissante application de cartographie mondiale fondée sur des images satellites. J'entends mettre en lumière de quelle façon l'innovation technologique qu'est *Google Earth* est en train de révolutionner l'accès du grand public à l'information géographique en faisant de la cartographie un secteur d'activité décentralisé. L'accès sans précédent qu'elle nous offre à des données satellites spécialisées, qui étaient auparavant du ressort exclusif des États, a bien servi les insurgés; il s'agit là d'un effet imprévu du transfert de l'information du domaine de l'État au domaine public. Afin de mettre cette évolution en contexte comme il se doit, il faut d'abord se pencher sur le lien initial entre la sécurité des États et le savoir cartographique.

Dans l'intérêt de l'empire

Les cartes et les armées partagent une histoire qui remonte à la nuit des temps, puisque les empires et les mouvements de conquête ont compté sur la cartographie pour la navigation, le commerce, la stratégie et la tactique. Les premières cartes impériales ont été produites au XVIe siècle par les Espagnols et les Portugais, qui les ont appelées *Padreo Real* et *Padron Real*. Ces cartes suscitaient l'envie et étaient gardées jalousement par les chambres de commerce, comme l'explique l'écrivain et cartographe David Turnbull : « Le Portugal et l'Espagne ont été les premières nations à délimiter des espaces dans lesquels tout le savoir géographique était réglementé[1]. » [TCO] Ces États tenaient à faire du savoir cartographique une chasse gardée, et ils avançaient en ce sens par des mesures *proactives*, plutôt que *réactives*, un peu comme les autorités carcérales cherchent à endiguer une émeute avant même qu'elle se déclenche. Ainsi, ils confinaient les nations rivales à l'ignorance et les privaient de toute possibilité de leur faire concurrence pour le Nouveau Monde[2]. Par l'établissement de chambres du commerce qui assuraient le maintien des monopoles commerciaux, l'Espagne et le Portugal ont pu préserver la sécurité physique de leurs colonies, dont dépendait la sécurité économique de l'État. C'est ainsi que les cartes sont devenues un bien très convoité et soigneusement gardé par les États, et qu'elles se sont transformées en plans pour le colonialisme et en instruments de la guerre. Certes, les Portugais et les Espagnols ne pouvaient pas garder éternellement leur mainmise sur les cartes du Nouveau Monde. Pour cette raison, et à cause de diverses failles techniques, le *Padreo Real* et le *Padron Real* ont cessé d'être employés et sont tombés dans l'oubli[3]. En dépit des obstacles techniques et financiers de taille que comportait la cartographie du territoire des empires et des États, le savoir cartographique a connu un grand essor du fait des travaux considérables réalisés dans ce domaine, notamment par les Français qui en ont chargé les Cassini[4]. Il ressort de tout cela le constat que, depuis l'époque de la « cartographie des empires », les États avaient intérêt à limiter l'accès à l'information cartographique afin de garder l'exclusivité d'un savoir essentiel à la prospérité et à la sécurité économiques. Chris Perkins et Martin Dodge, dans leur excellent essai intitulé *Satellite Imagery and the Spectacle of Secret Places*, placent ainsi dans son contexte (à juste raison, à mon avis) le rôle que les États d'Europe ont joué par le passé dans l'établissement des cartes :

> Les levés topographiques à grande échelle effectués dans toute l'Europe au cours des XVIIIe et XIXe siècles, ainsi que dans les colonies des pays européens, ont surtout été menés dans le but d'aider les forces militaires à asseoir le contrôle de l'État sur le territoire. Les institutions publiques de cartographie ont presque toutes leurs racines dans les impératifs militaires; en outre, les spécifications cartographiques qui sous-tendent de nos jours la plupart des ensembles de données géospatiales nationaux dérivent des besoins du combat[5]. [TCO]

La puissance apportée par les cartes s'est avérée capitale, non seulement pour les États qui les ont commandées, mais également pour leurs nations rivales, qui avaient énormément à gagner de l'acquisition du savoir cartographique de leurs opposants. Elles ont fatalement marqué le début des guerres de l'information.

Photo: © Reuters RTR337HI par Handout

Peter Birch, gestionnaire de produits - *Google Earth*, présente ce à quoi on peut s'attendre dans l'avenir avec *Google 3D Maps* aux bureaux de l'entreprise à San Francisco, le 6 juin 2012.

La puissance du savoir

Du point de vue tant stratégique qu'économique, il est primordial que les États consignent sur des cartes non seulement leurs frontières intérieures, mais également celles qui les séparent de leurs voisins. Or, dans un contexte de mondialisation, la notion de « voisin » s'est étendue à toute la planète; par conséquent, les nations investissent énormément d'argent et de main-d'œuvre dans la cartographie de « l'autre ». Les technologies de surveillance dont on dispose aujourd'hui sont à des lieues de celles qu'employait lord Baden-Powell pour cartographier les positions ennemies à la main[6] – en effet, nous vivons dans un monde de satellites, d'avions espions et d'opérations clandestines. La guerre froide a beaucoup fait pour l'évolution des technologies modernes de levé cartographique, les États ne ménageant rien pour cartographier les positions, les itinéraires, les infrastructures et les activités de l'ennemi. Ces technologies, comme le savoir cartographique auquel elles ont donné naissance, ont évolué initialement loin de l'œil du grand public, bien qu'elles aient été mises de l'avant de temps à autre pour garantir la sécurité nationale[7]. Progressivement, le monde civil a

toutefois commencé à avoir accès au savoir cartographique qui était jusque-là la chasse gardée de l'État. Avec la croissance de la demande commerciale, le grand public a commencé à exploiter les technologies de cartographie militaires à des fins civiles. Le système mondial de positionnement, surtout connu sous le sigle GPS, a été conçu au départ par le gouvernement des États-Unis pour marquer sur des cartes du champ de bataille les mouvements de ses troupes. Ce système est aujourd'hui accessible au grand public[8]. Il appartient toujours au gouvernement des États-Unis, qui y voit une ressource nationale et en contrôle tous les aspects. Dans l'éventualité d'un conflit ou de circonstances qui le justifieraient, il est à même de *réduire la précision* des récepteurs GPS civils ou d'en *bloquer complètement* l'utilisation[9]. Cet état de fait a amené bon nombre de nations et d'organisations, comme la Chine, la Russie et l'Union européenne, à concevoir leurs propres systèmes de positionnement. Il montre en outre que les États ont toujours besoin de contrôler rigoureusement l'*accès* aux ressources cartographiques, de même que leur *emploi*. Voilà qui soulève une question intéressante : que feront les gouvernements lorsqu'ils ne pourront plus contrôler la création et la diffusion du savoir cartographique, surtout quand ce savoir comprend des renseignements essentiels aux intérêts militaires?

L'entrée en scène de *Google Earth*

Élaboré par la société privée Keyhole Inc., puis acquis par *Google* en 2004, *Google Earth* est un logiciel accessible gratuitement sur Internet qui contient un globe terrestre virtuel, des cartes et d'autres informations géographiques[10]. En peu de mots, les utilisateurs de *Google Earth* ont le monde au bout des doigts. Grâce à des images satellites d'une résolution moyenne de 15 mètres par pixel, ils peuvent faire un gros plan sur presque tout lieu et obtenir de l'information sur les bâtiments, les routes, la topographie, et ainsi de suite. À l'aide d'un autre produit de *Google* appelé *Google Street View*, les utilisateurs peuvent consulter une image numérisée du lieu qu'ils visualisent dans *Google Earth*, comme s'ils y étaient eux-mêmes[11]. Bref, *Google Earth* offre gratuitement au grand public des images et un savoir cartographique comme seuls les États pouvaient en avoir jadis. Dans son essai intitulé *Becoming Bombs: 3D Animated Satellite Imagery and the Weaponization of the Civic Eye*, Roger Stahl parle ainsi des répercussions et de la puissance de *Google Earth* :

> Depuis son dévoilement en 2005, *Google Earth* n'a pas su se défaire de son aura martiale. Les images aériennes ayant été si longtemps un instrument du pouvoir militaire, le nouveau « régime de visibilité » amené par *Google Earth* a suscité la contestation, tant du point de vue de la sécurité nationale que de celui de la géopolitique mondiale. En Occident, l'arrivée de *Google Earth* a éveillé le souvenir des rumeurs de la guerre froide qui voulaient que des satellites espions soient capables de lire une plaque d'immatriculation depuis l'espace. Elle a aussi rappelé à la mémoire des centaines de scènes de films hollywoodiens dans lesquelles on voyait des généraux à cinq étoiles consulter des images satellites de haute précision depuis leur donjon ultramoderne sis dans les profondeurs de la Terre. Quand la fameuse technologie a cheminé jusque dans la vie quotidienne des civils, elle a donné naissance à une foule de « généraux » en herbe qui, depuis leur ordinateur, ont scruté le globe de leur regard pénétrant. Armés de *Google Earth*, des foules d'« espions » amateurs ont commencé à chercher les lieux secrets de la planète pour éprouver la technologie, ainsi qu'à rassembler leurs trouvailles dans des communautés virtuelles. La plus importante de ces découvertes est sans doute celle d'un Californien vivant en Allemagne, qui a repéré un énorme secteur d'entraînement militaire chinois qui reproduisait une section de la frontière montagneuse entre la Chine et l'Inde. La nouvelle de la découverte a fait le tour du monde comme s'il s'était agi du plus récent thriller d'espionnage[12]. [TCO]

Depuis l'arrivée de *Google Earth*, le grand public a accès à un savoir cartographique jusque-là strictement protégé et contrôlé, ce qui ne manque pas de soulever la controverse. Dans les sections qui suivent, je brosserai le tableau de la concurrence entre droits individuels, droits collectifs et sécurité nationale à l'ère de *Google Earth*.

Photo du MDN VL2007-1004-01 par le caporal Bruno Turcotte

Des soldats canadiens synchronisent leur GPS avec le satellite GPS avancé pour la défense (DAGR), le 28 janvier 2007.

Les guerres de l'information

À l'époque où l'État détenait le monopole du savoir cartographique, il était possible de réglementer et de contrôler rigoureusement l'accès à l'information. En temps de guerre et de conflit, le dicton qui veut que ce qu'on ignore ne peut pas nous faire de mal est on ne peut plus faux. La guerre *a toujours été*, et *continuera d'être* tributaire de l'information : dans les faits, ce que l'on ignore peut *tuer*. Les États prenaient donc la surveillance et l'imagerie au sérieux, car elles permettaient de préserver tant les secrets que les stratégies. Or, *Google Earth* offre essentiellement au grand public la puissance des satellites omniprésents, et prive les États de la suprématie dont ils jouissaient dans le domaine du savoir lié à la géographie. Les intérêts commerciaux de *Google s'*opposent directement au secret d'État, de sorte que les gouvernements n'ont plus la mainmise sur ce domaine. Le journaliste Roger Stahl a noté les propos laconiques du lieutenant-général Leonid Sazhin, un analyste du service de sécurité fédéral de Russie, qui a affirmé : « Les terroristes n'ont plus besoin de faire de reconnaissance d'objectif; une société américaine s'en charge maintenant pour eux[13]. » [TCO] Le contrôle du savoir géographique par les institutions étatiques est menacé, comme l'indique Harley : « Les institutions de cartographie officielles, en général sous le couvert de la "sécurité nationale", ont toujours été réticentes à préciser les règles qui régissent l'information qu'elles excluaient, surtout en ce qui a trait aux installations militaires et à d'autres lieux sensibles pour

diverses raisons politiques[14]. » [TCO] En faisant tomber l'hégémonie des gouvernements sur l'imagerie satellite, *Google Earth* a soulevé partout dans le monde d'importantes préoccupations au sujet des secrets d'État et des éléments d'infrastructure sécuritaire ainsi étalés au grand jour. Qui plus est, on sait que des personnes et des organisations se servent du logiciel *Google Earth* dans un rôle *actif*, plutôt que *passif*, pour renverser la domination qu'exercent depuis longtemps les États dans les secteurs du renseignement spatial et militaire. La première étude de cas que je vous présenterai concerne l'emploi de *Google Earth* par des militants palestiniens en vue d'attaques contre Israël.

Des militants palestiniens de la Brigade des martyres d'Al-Aqsa défilent à Ramallah, le 15 juin 2007.

Quand l'idéologie du tiers monde rencontre l'armement du deuxième monde et la technologie des pays industrialisés…

Dans le contexte tragique du long conflit israélo-palestinien, il est clair qu'Israël occupe depuis des décennies la position dominante que confère la suprématie militaire exercée par l'intermédiaire de la technologie et de la surveillance. L'équilibre des forces commence cependant à se modifier. Un des facteurs qui jouent dans l'équation toujours changeante est l'apparition de *Google Earth* et l'emploi qu'en font les militants palestiniens pour frapper Israël de leurs roquettes avec une plus grande précision qu'auparavant[15]. En effet, il est extrêmement difficile d'atteindre des objectifs éloignés au moyen de tirs indirects (munitions tirées au-delà de la portée de l'observation directe), car il faut tenir compte de multiples variables pour trouver le point à cibler. Les images générées par *Google Earth* permettent aux militants d'identifier les objectifs et d'en calculer la distance et l'altitude, et donc d'employer des tables de tir pour choisir l'emplacement de leurs positions de tir et orienter leurs roquettes en plein sur les positions israéliennes. Autrement dit, *Google Earth* donne aux groupes militants palestiniens, tels que la Brigade des martyrs d'Al-Aqsa, la possibilité de frapper avec une précision accrue des objectifs israéliens spécifiques, en leur fournissant une meilleure image du renseignement réel sur le terrain[16]. Le savoir cartographique qu'utilisent ces groupes appartenait jusque-là presque exclusivement aux Israéliens, et *Google Earth* est essentiellement en train d'égaliser les chances des forces opposées. Khaled Jaabari, un des commandants de la Brigade des martyrs d'Al-Aqsa, le confirme : « Nous obtenons des détails de *Google Earth* et les comparons à nos cartes du centre-ville et des secteurs sensibles[17]. » *Google Earth* est ainsi en train de combler le fossé technologique qui séparait historiquement les deux ennemis. Il y a 10 ans, les militants comme Khaled Jaabari n'avaient aucun moyen d'égaler les capacités des Israéliens en matière de surveillance et de cartographie, ces derniers investissant des millions de dollars, si ce n'est des milliards, pour maintenir leur supériorité. Aujourd'hui, des groupes comme la Brigade des martyrs d'Al-Aqsa reçoivent tout à fait gratuitement de l'information cartographique de haute qualité. Si cela les arrange bien, c'est loin d'être le cas des Israéliens, qui ont entrepris de faire censurer certaines images ou d'en faire réduire la résolution afin de rendre le ciblage plus difficile. Après l'étude de cas suivante, *Google Earth* et la guerre contre le terrorisme, je présenterai la réaction des États à la venue de *Google Earth* et les questions de sécurité que cet outil soulève.

Google Earth et la guerre contre le terrorisme

En Occident, on peut mesurer la sensibilité des particuliers, des gouvernements et des organisations à un enjeu d'après leur propension à intenter une action en cas d'atteinte ou d'injustice perçue. Un exemple révélateur est celui des troupes britanniques postées à Bassora, en Iraq, où des membres du Royal Green Jackets, une unité d'infanterie, ont menacé de poursuivre *Google* si des soldats devaient être blessés au cours d'une attaque facilitée par des images tirées de *Google Earth*[18]. Dans un article faisant état de cette « première historique », la journaliste Elinor Mills explique comment les soldats britanniques ont réagi à la nouvelle que des documents saisis au cours de raids dans la résidence des insurgés contenaient des imprimés de *Google Earth* montrant l'emplacement des bâtiments, des tentes, des latrines et des véhicules légèrement blindés[19]. Lorsqu'on lui a montré des preuves que les insurgés avaient déterminé la latitude et la longitude précises des logements des soldats, un officier du renseignement britannique a résumé la situation ainsi : « Cela prouve, pour autant que je sache, que les attaques terroristes ont été planifiées […] Nous croyons qu'ils ont utilisé *Google Earth* pour cerner les secteurs les plus vulnérables, comme les tentes[20]. » Des incidents semblables ont été signalés ailleurs en Iraq, et la question a fait la une partout dans le monde quand on a découvert en ligne des vidéos d'instruction montrant aux insurgés comment se servir de *Google Earth* pour attaquer les forces de la coalition[21]. *Google Earth* est effectivement en train de devenir une arme, plutôt qu'une simple application. Comme le rappelle le Captain (retraité) Nathan Fick dans ses mémoires intitulés *One Bullet Away*, il n'y a pas que les fusils, les hélicoptères d'attaque et les grenades qui méritent le qualificatif d'arme : « Chez les marines, tout peut être une arme; *c'est une toute nouvelle façon de voir les choses*. La cuiller de plastique qui accompagne mes RIC (rations individuelles de campagne) devient une arme si je l'utilise pour isoler une antenne radio afin de joindre les pilotes d'avions à réaction pour demander une frappe aérienne[22]. » Les effets néfastes imprévus de l'arrivée sur scène de *Google Earth* ont soulevé la controverse autour de la sécurité des soldats déployés à l'étranger pour faire la guerre aux terroristes, mais aussi dans le milieu de la sécurité intérieure. La Chine, l'Iran, la Turquie, le Maroc, le Bahreïn, le Soudan, la Jordanie, la Suède et les États-Unis ont tous pris des mesures pour empêcher *Google Earth* de photographier certaines installations, dont la Maison-Blanche; d'ailleurs, *Google Street View* s'est vu interdire de photographier les bases militaires situées aux États-Unis, de même que les environs de certaines installations sensibles de Grande-Bretagne[23]. Malgré les interventions de nombreux États pour contrer les répercussions de la diffusion du savoir cartographique au grand public, *Google Earth* demeure largement accessible partout dans le monde. Il

est même arrivé à plusieurs reprises que *Google* révèle accidentellement des secteurs qui avaient auparavant été brouillés à la demande d'autorités gouvernementales[24]. Même si, de l'avis de Chris Perkins et Martin Dodge, les cartes les plus efficaces ont été, et sont encore souvent, réservées exclusivement aux militaires, il reste que les insurgés n'ont pas besoin de cartes extraordinairement complexes ou détaillées pour frapper leurs objectifs[25]. Pour résumer la situation simplement, on peut dire que *Google Earth* fournit gratuitement une image aérienne statique des champs de bataille du XXIe siècle qui n'était qu'à la portée d'une poignée d'États il y a à peine 10 ans. *Google Earth peut être employé*, et *a déjà été employé* pour contribuer au succès d'opérations menées par des insurgés, opérations qui auraient jadis été inimaginables sans la puissance de l'information cartographique d'un État. Une pareille décentralisation du savoir est sans précédent, et l'on peut s'attendre à ce qu'elle s'*intensifie*, plutôt que de se *résorber*, dans les années à venir. Avant de conclure cet article, je vous présenterai la réponse de *Google* à ceux qui prétendent que son logiciel menace la sécurité des nations.

La réponse de *Google*

Google a fait l'objet d'autant de louanges que de condamnations pour sa façon de répondre aux demandes liées aux questions de sécurité nationale. Le directeur de la division *Google Earth*, John Hanke, a fait valoir que des terroristes *avaient déjà* attaqué des objectifs sans *Google Earth* et *continueraient* sans doute de le faire. Plusieurs fois, *Google* a acquiescé aux demandes d'États qui le priaient de réduire la résolution d'emplacements jugés sensibles, dont certains complexes en Inde, en Grande-Bretagne et aux États-Unis[26]. De plus, comme *Google Earth* est développé à partir des États-Unis, son exportation en Iran est interdite par des règlements américains[27]. Enfin, malgré la diminution de la résolution des images représentant certains lieux sensibles, il est clair que *Google Earth* est là pour rester et que cet outil continuera de servir à des fins tant pacifiques que guerrières.

Conséquences et conclusions

Google Earth est bien plus qu'une technologie à deux usages (civil et militaire) – ce logiciel marque le transfert dans l'espace public, sous contrôle privé, de l'information cartographique qui était auparavant jalousement gardée et contrôlée par les États. Les cartes confèrent une énorme puissance, et leur transfert dans l'espace public ne se fait pas sans accroc, comme le montrent les études de cas portant sur Israël et la guerre contre le terrorisme. Si les capacités imprévues qu'apporte *Google Earth* représentent une menace pour le contrôle étatique du savoir cartographique, la décentralisation de l'information cartographique est somme toute porteuse de l'espoir d'un monde plus harmonieux. Le présent article relate une histoire dont la conclusion reste à écrire, car *Google Earth* est un produit qui n'en est qu'à ses débuts. En fin de compte, comme la plupart des choses qui nous entourent, *Google Earth* deviendra ce que nous, l'humanité, voudrons bien en faire.

Le lieutenant Nicholas Kacmpffer, *officier d'artillerie, possède un baccalauréat ès arts spécialisé en géographie de l'Université Queen's. Il occupe un poste de commandant de troupe à l'École du Régiment royal de l'Artillerie canadienne.*

La chancelière allemande Angela Merkel et le dirigeant de *Google Europe* centrale et du Nord, Philipp Schindler, regardent l'application de *Google Earth* à la soirée des médias à Berlin, le 24 mai 2011.

NOTES

1. David Turnbull, « Cartography and science in early modern Europe: Mapping the construction of knowledge spaces », dans *Imago Mundi*, vol. 48, n° 1, p. 7.
2. *Ibid.*
3. *Ibid.*, p. 14.
4. *Ibid.*, p. 16.
5. Chris Perkins et Martin Dodge, « Satellite imagery and the spectacle of secret spaces », dans *Geoforum*, 2009, p. 2.
6. Lord Baden-Powell, fondateur du mouvement scout et officier anglais au tournant des XIXe et XXe siècles, est connu pour son travail dans le domaine du renseignement : il avait l'habitude de se déguiser en chasseur de papillons et de faire des croquis des installations militaires de l'ennemi en cachant ses plans dans les ailes des papillons qu'il dessinait.
7. On n'a qu'à penser à la divulgation de la présence de missiles nucléaires russes à Cuba par le président Kennedy durant la crise des missiles. Ce dernier a fait usage de photos de surveillance, prises depuis des avions espions U2 américains, pour aller chercher le soutien politique qu'il lui fallait aux États-Unis et pour obtenir des Nations Unies le blocus de Cuba. Voilà un exemple éloquent de ce que peut apporter la cartographie militaire.
8. Perkins et Dodge, p. 1.
9. *Ibid.*
10. *Google Earth* (2010), à l'adresse http://www.google.fr/earth/index.html.
11. *Google Street View* (2010), à l'adresse http://maps.google.ca/intl/fr/help/maps/streetview/.
12. Roger Stahl, « Becoming Bombs: 3D Animated Satellite Imagery and the Weaponization of the Civic Eye », dans *MediaTropes*, 2010, vol. 2, n° 2, 2:2, p. 65.
13. *Ibid.*, p. 66.
14. J.B. Harley, « Maps, knowledge and power », dans D. Cosgrove et S. Daniels (dir.), *The Iconography of Landscape*, Cambridge (Pennsylvanie), Cambridge University Press, 1988, p. 301.
15. Clancy Chassay et Bobby Johnson, « *Google Earth* Used to Target Israel », 2007, dans *The Guardian*, à l'adresse http://www.guardian.co.uk/technology/2007/oct/25/google.israel.
16. *Ibid.*
17. *Ibid.*
18. Elinor Mills, « *Google*, British Military Discuss *Google Earth* Use in Attacks », dans *CNET*, 2007, à l'adresse https://moodle.queensu.ca/file.php/868/Google_Maps_Military_Uses_001.pdf
19. *Ibid.*
20. *Ibid.*
21. Stahl.
22. Nathan Fick, *One Bullet Away*, New York, First Mariner Books, 2005, p. 28.
23. 1. Stahl. 2. Federal Aviation Administration, « Every US Military Base Identified on *Google Maps* », à l'adresse Secandavoid.org 3. Mike Ferro, « *Google Earth* Uncovers Secret UK Nuke Base – Is Technology Out of Hand? », 2005, à l'adresse https://moodle.queensu.ca/file.php/868/Google_Maps_Military_Uses_003.pdf.
24. Ferro.
25. Perkins et Dodge, p. 2.
26. Ferro.
27. Forums de soutien de *Google Earth*, 2010, à l'adresse http://www.google.com/support/forum/p/earth/thread?tid=403a43f2b85dcf9b&hl=en.

Photo du MDN, OTAN 2012, prise par le sergent Gaetan Barrie

Un aéronef CC177 Globemaster III du 429e Escadron de transport des Forces armées canadiennes s'apprête à toucher le sol au cours d'un vol d'entraînement dans le secteur de Trenton, le 15 novembre 2012.

NOTRE CAPACITÉ DE TRANSPORT AÉRIEN STRATÉGIQUE SUFFIT-ELLE?

par Martin Shadwick

Dans le contexte financier actuel, contraignant au point où l'ajout d'un seul appareil à la flotte de quatre avions Twin Otter de l'Aviation royale canadienne poserait problème, la quête d'un cinquième avion C17A Globemaster III que d'aucuns mènent peut sembler utopique et vouée à l'échec pour certains observateurs. En effet, il s'agit d'une proposition beaucoup plus onéreuse que celle visant l'humble Twin Otter. Nombreux sont les facteurs qui influent sur notre capacité de transport aérien stratégique et qui doivent être pris en considération. D'une part, l'importante mission de combat du Canada en Afghanistan tire à sa fin (principale *raison d'être* de la flotte d'avions C17A actuelle); le rôle d'instruction que joue le Canada dans ce même pays se terminera bientôt; et le nombre de militaires canadiens qui sont actuellement en déploiement pour des opérations de maintien de la paix ou de soutien de la paix de l'Organisation des Nations Unies est très limité. D'autre part, des réticences se font sentir, notamment chez ceux qui donnent la priorité à d'autres acquisitions, ceux qui entretiennent des doutes quant à la capacité de l'avion C17A de manœuvrer sur de courtes pistes et des terrains d'aviation inhospitaliers et ceux qui se méfient de l'image à caractère politique que renvoient les médias en montrant des rames de limousines et de VUS blindés émerger des C17A lors des visites du premier ministre. Il se pourrait donc très bien que le dossier du cinquième C17A ne dépasse jamais l'état embryonnaire. Cela étant dit, il serait à la fois imprudent et irréfléchi de balayer du revers de la main l'expansion de la flotte. Elle a rendu des services inestimables dans un large éventail de rôles non militaires, quasi militaires et militaires, autant au pays qu'à l'étranger, depuis la livraison du premier avion à la BFC Trenton, en 2007. Cependant, une flotte composée de quatre avions seulement peut présenter un grand nombre de problèmes complexes liés à l'état de fonctionnement, à la disponibilité et au rapport coût-efficacité. Le Canada pourrait bien, en y regardant de plus près, arriver à la conclusion que l'expérience vécue par les autres utilisateurs du C17A qui en avaient d'abord acquis quatre, pour ensuite augmenter progressivement leur flotte (jusqu'à huit appareils, dans le cas de la Royal Air Force et six, pour la Royal Australian Air Force), constitue un exemple à suivre.

Vers la fin des années 60, le Canada avait géré maladroitement le dossier du transporteur aérien stratégique C141A Starlifter, de Lockheed. L'enthousiasme envers les transporteurs aériens stratégiques lui appartenant (à l'opposé des aéronefs détenus en commun) s'est notablement atténué par la suite, au cours des mandats de Jean Chrétien et de Paul Martin. En conséquence, l'acquisition subséquente de l'avion C17A relève presque du miracle. Par exemple, au cours de l'assemblée générale annuelle de 2003 de la Conférence des associations de la défense, John McCallum, alors ministre libéral de la Défense, avait affirmé ce qui suit : « … les Forces canadiennes n'achèteront pas unilatéralement de gros avions de transport ». En novembre 2002 et en avril 2003, au cours d'une présentation devant le Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, M. McCallum a souligné les coûts financiers importants des transporteurs aériens stratégiques tels que le C17A. Il a ensuite fait part de ses préoccupations au sujet de la difficulté apparente à en faire une utilisation rentable dans les activités quotidiennes (par rapport aux opérations intensifiées). Enfin, il a fait remarquer que seulement deux pays membres de l'OTAN, à savoir les États-Unis et le Royaume-Uni, possédaient

leurs propres avions de transport aérien stratégique. Tout en reconnaissant que ces appareils constituaient « l'une des priorités », M. McCallum a ajouté qu'une certaine forme d'arrangement visant la mise en commun des ressources des alliés de l'OTAN serait la voie à suivre. Le manque d'enthousiasme à l'endroit de la flotte canadienne de C17A ne se limitait pas au milieu politique. En effet, Rick Hillier, autant avant qu'après (du moins au début) sa nomination au poste de chef d'état-major de la Défense, s'opposait fermement à l'acquisition de ces avions, tout en soutenant la mise à niveau de la capacité de transport aérien tactique du pays (l'avion C130 Hercules).

C'est grâce au gouvernement conservateur de Stephen Harper et, en particulier, au rôle crucial qu'a joué son premier ministre de la Défense nationale, Gordon O'Connor, que le Canada a pu se procurer le C17A. Le nouveau gouvernement a conclu que « la situation mondiale actuelle, changeante et instable, exige que les Forces armées canadiennes aient leur propre accès indépendant et fiable au transport aérien stratégique afin de transporter rapidement le matériel lourd sur de longues distances et de le livrer là où le Canada en a besoin, pour le soutien d'opérations de secours humanitaire ou dans le théâtre des opérations ». La décision d'Ottawa d'acquérir seulement quatre appareils (d'après les études effectuées par l'Aviation, il en aurait fallu cinq ou, encore mieux, six) était une solution de compromis durement gagnés et a donc déçu. Pourtant, la décision de fond de rejeter la mise en commun des ressources au profit d'une flotte proprement canadienne était à la fois prudente et pragmatique, pour les raisons suivantes : les transporteurs aériens stratégiques offrent une souplesse intrinsèque; le recours exclusif aux ressources mises en commun, nolisées ou empruntées comporte des risques et des aléas; et l'environnement stratégique de l'après-guerre froide et de l'après-11 septembre est imprévisible et sans pitié. Évidemment, il convient de noter que l'acquisition de ces quatre appareils n'a pas éliminé complètement la nécessité de noliser des ressources de transport aérien étrangères.

Un aéronef CC177 canadien exécute un largage d'équipement lourd dans le cadre de l'exercice d'accès opérationnel interarmées 2013 (JOAX 13) qui a eu lieu à Fort Bragg, en Caroline du Nord, le 22 février 2013.

La décision d'acheter les C17A a été annoncée en juin 2006 dans le cadre d'un projet de 17,1 milliards de dollars visant à accroître la mobilité et le soutien logistique. Ce projet prévoyait l'achat de 3 navires de soutien interarmées à vocations multiples, d'« au moins » 16 hélicoptères de transport moyen à lourd (une variante de l'hélicoptère CH47F Chinook, de Boeing), de 17 avions de transport tactique (essentiellement le C130J Hercules, de Lockheed) et de 2 300 camions logistiques moyens. Le processus d'acquisition a bien suscité quelques critiques (préavis d'attribution de contrat et dérogation, pour des motifs de sécurité nationale, à l'Accord de libre-échange nord-américain, à l'Accord sur les marchés publics de l'Organisation mondiale du commerce, et à l'Accord sur le commerce intérieur, pour le projet des avions C17A), mais l'achat de ces appareils lui-même n'a provoqué pratiquement aucune réaction négative de la part des politiciens, des citoyens ou des médias. En effet, il s'est avéré avec le recul que l'acquisition d'un cinquième C17A aurait dû être âprement défendue en 2006-2007, lorsque l'économie se portait mieux, que le soutien de la population envers la modernisation de la Défense était solide, et que les besoins de l'opération en Afghanistan occupaient le premier plan.

En janvier 2013, dans un exposé de position où elle recommandait « fortement » que le pays se procure « au moins » un autre C17A pour l'Aviation royale canadienne « dans les plus brefs délais », l'Association de la Force aérienne du Canada (AFAC) faisait l'éloge de l'appareil en insistant sur sa « capacité de décoller et d'atterrir sur des pistes courtes et des terrains d'aviation inhospitaliers » et sur son utilité depuis son entrée en service : « En à peine cinq ans, le [C17A] a permis au gouvernement du Canada de répondre à un vaste éventail de missions humanitaires et d'opérations expéditionnaires au Canada et ailleurs dans le monde. Au pays, le soutien annuel de l'opération *Nanook* en Arctique et le réapprovisionnement de la station FC Alert sont de parfaits exemples des capacités de cet aéronef. Sur la scène internationale, la mission de secours humanitaire à Haïti, le pont aérien entre le Canada et l'Afghanistan et le transfert rapide d'équipement de soutien à la campagne libyenne prouvent clairement les capacités expéditionnaires uniques de cet aéronef. En fait, ce sont ces attributs qui ont permis au gouvernement d'intervenir en Haïti et en Libye dès les premières heures de ces crises [...] ».

En outre, l'exposé de position mentionne qu'une partie des problèmes liés à l'entretien et au soutien qui surviennent habituellement au sein des petites flottes sont atténués grâce à la participation du Canada au « Programme mondial de soutien (PMS), ce qui permet de répartir certains frais de soutien liés à l'aéronef au prorata parmi l'ensemble des utilisateurs (soit plus de 200 utilisateurs dans le monde entier). Une condition requise du PMS est toutefois que la totalité des aéronefs faisant partie de la flotte mondiale doivent être entretenus et améliorés de manière à respecter une norme commune, exigeant que ces appareils fassent l'objet d'un programme d'«entretien lourd» environ une fois tous les cinq ans. Le processus prend environ cinq mois et, étant donné le taux élevé d'utilisation de la flotte de [C17A] du Canada au cours des cinq dernières années, la totalité de nos quatre appareils devra être soumise aux exigences du programme au cours des deux prochaines années. Ce que cela veut dire en termes pratiques est que le niveau [ambitieux] d'attribution de missions que l'ARC a maintenu dans le passé ne sera pas atteignable au cours des deux prochaines années – et que cette même situation se présentera tous les quatre à cinq ans par la suite. En d'autres mots, le Canada fera face à des périodes au cours desquelles la disponibilité de mobilité aérienne stratégique sera lourdement restreinte et la capacité des FC à répondre à une situation de crise sera potentiellement compromise. » L'AFAC reconnaît plus loin que la « pause opérationnelle que vivent actuellement les Forces canadiennes peut

compenser partiellement la pression à court terme sur la flotte de [C17A] », mais prévient que « personne ne peut prédire quand ni où surviendra la prochaine catastrophe pour l'humanité ou crise mondiale ».

Dans son exposé, l'AFAC avance également qu'un C17A supplémentaire permettrait à Ottawa « d'éviter ou de réduire considérablement la nécessité de faire appel à des ressources aériennes étrangères à contrat pour appuyer les opérations des FC, donnant ainsi lieu à d'importantes économies annuelles qui pourraient servir à contrebalancer les coûts d'acquisition liés à l'ajout d'un aéronef », et ajoute que « le besoin de faire appel à des ressources aériennes à contrat peut être particulièrement urgent si des demandes imprévues surviennent durant la période d'entretien lourd ». De plus, un appareil supplémentaire « augmenterait le nombre d'aéronefs disponibles pour les missions aériennes d'environ 25 [pour cent] et permettrait également à l'ARC de répartir leur utilisation sur une plus vaste flotte. Cela donnerait au gouvernement une capacité accrue de réagir aux crises nationales et internationales, d'appuyer sa stratégie évolutive en vue de l'exercice de sa souveraineté sur les terres et les eaux des vastes régions nordiques du Canada et de réduire les coûts liés aux ressources aériennes auxquelles elle fait appel à contrat ».

Quant à Stephen Priestley, rédacteur pour la *Canadian American Strategic Review* (CASR) en ligne, il était décidément moins enchanté par la recommandation de l'AFAC d'acquérir un cinquième C17A. « L'Association de la Force aérienne du Canada, écrit-il, nous recommande à présent d'acheter un autre C-17. Elle avance comme principal argument que lorsque vient le temps de passer à l'entretien obligatoire au bout d'une première année entière selon le contrat, nous sommes privés d'un avion (mais nous ne voulons surtout pas annuler cette garantie optionnelle, n'est-ce pas?) Nous ne voulons pas non plus nous retrouver à court de capacités [du C17], dont l'AFAC vante les mérites, mais dont les anciens membres du Bureau du projet des avions C17 affirment qu'elles n'ont jamais existé. » [TCO] L'un des objectifs « du Projet de capacité de transport aérien stratégique du MDN était d'acquérir une capacité de transport en terrain inhospitalier (ce que les avions de transport affrétés ne pouvaient offrir), tout en profitant d'un contrôle total sur ces nouvelles ressources. De toute évidence, le Programme d'entretien intégré du Globemaster III semble au contraire limiter notre contrôle. » [TCO]

« Avant de se lancer [dans l'achat d'un autre C17A], ajoute Priestley, le Comité de la défense de la puissance aérienne [de l'AFAC] daignerait-il [évaluer] le nombre de milliards que nous avons dépensés jusqu'ici [...] pour le contrat d'entretien des aéronefs en service, l'équipement réservé au soutien au sol de ces appareils, les nouveaux hangars, et l'amélioration des pistes, des voies de circulation et des aires de stationnement? Pour être honnête, poursuit Priestley, l'Association de la Force aérienne du Canada admet ouvertement que Boeing est l'un de ses commanditaires [...] En outre, rien ne laisse entendre que les rédacteurs du Comité de défense de la puissance aérienne favorisent l'un de leurs commanditaires de façon abusive. Le fait est que l'AFAC n'a jamais vu passer le moindre projet d'acquisition coûteux de la Force aérienne qui lui ait déplu. » [TCO]

Cette réplique, qui est assez virulente et qui déroge au mélange habituel de franchise et de critique constructive de la CASR, prête le flanc à la contestation sur certains points. S'il est vrai que les coûts liés à l'infrastructure du C17A, en particulier à la BFC Trenton, sont substantiels, ne pourrait-on pas argumenter que les coûts irrécupérables soutiennent en fait l'achat d'un cinquième appareil? La CASR soulève un point intéressant lorsqu'elle affirme que le Programme de soutien intégré du Globemaster III compromet la souveraineté, mais y avait-il une autre option crédible et rentable? Les réserves de la CASR au sujet de la capacité de cet avion à manœuvrer en terrain inhospitalier provoqueront certainement une levée de boucliers, mais en toute franchise, il en avait déjà été question. Comme le journal d'aéronautique britannique *AIR International* le faisait récemment remarquer, « un débat fait rage depuis des années parmi les responsables du C17 [de la United States Air Force] au sujet des capacités de l'appareil. Peut-il manœuvrer à partir de pistes non pavées? Si oui, quand, à quelle fréquence et de quelle façon exactement? » [TCO] L'affirmation de la CASR selon laquelle la capacité du C17 aurait été surestimée dans le contexte canadien mérite d'être étudiée davantage. Cependant, nous ne pouvons nier que cet appareil apporte de nouvelles capacités impressionnantes à cet égard. Les autres points de désaccord entre l'AFAC et la CASR peuvent être réglés, espérons-le, sans recours aux Casques bleus.

Photo du MDN IS2013-1069-09 par le sergent Matthew McGregor

En vol à bord d'un Globemaster III canadien au-dessus d'Alger, en Algérie, le 1er février 2013.

Est-il donc possible de formuler un argument crédible en faveur de l'expansion de la flotte canadienne d'avions C17A? Ceux qui répondent par l'affirmative feront valoir que le transport aérien stratégique est, par définition, un élément habilitant hautement polyvalent et un multiplicateur de force. Ils ajouteront qu'il offre également des options supplémentaires pour ceux qui prennent les décisions à Ottawa et qu'il est utile à l'ensemble des secteurs des Forces armées canadiennes, pour le spectre complet des rôles non militaire, quasi militaire et militaire, et dans les opérations nationales, régionales et à l'étranger. De façon plus précise, un C17A supplémentaire permettrait ce qui suit : a) renforcer les ressources matérielles de transport aérien stratégique du Canada et augmenter de façon importante la disponibilité et le nombre de missions; b) offrir une capacité très utile lorsqu'un autre C17A est en entretien lourd; c) éviter ou réduire sensiblement le besoin de noliser des avions commerciaux ou de dépendre de ressources de transport aérien stratégique des alliés; d) maximiser le rendement du capital investi dans la flotte de C17A et l'infrastructure existantes; e)

prolonger la durée de vie utile de la flotte actuelle; et (f) fournir une protection supplémentaire contre les situations imprévues.

Quant à ceux que l'idée de poursuivre l'acquisition n'enchante pas, même s'ils concèdent la polyvalence à multiples facettes du transport aérien stratégique, ils feront ressortir que les coûts liés à l'achat (et à tout besoin supplémentaire en personnel militaire) sont tout simplement trop élevés, étant donné la conjoncture économique extrêmement défavorable et les priorités militaires difficiles à concilier. Faisant écho aux commentaires de John McCallum d'il y a dix ans, d'aucuns continuent d'éprouver des doutes quant à la nécessité de compter sur plus de quatre avions de transport stratégique pour les besoins courants. La taille de la flotte canadienne n'est peut-être pas parfaite, mais elle est adéquate et devrait suffire, compte tenu des avions étrangers nolisés ou empruntés, de la nouvelle flotte de C-130J et, en temps voulu, de la nouvelle flotte d'avions de recherche et de sauvetage, ainsi que des capacités de transport aérien secondaires et tertiaires.

En ce qui concerne les commentaires officiels au sujet de l'achat d'un avion C17A supplémentaire, ils sont très limités. Lorsque le personnel de la *Revue militaire canadienne* lui a posé la question, le général Tom Lawson, chef d'état-major de la Défense, a fait observer que « le Ministère a brièvement considéré la possibilité d'explorer les options d'achat d'un cinquième [C17A]. Après avoir examiné ces options en détail, il a été déterminé qu'elles n'étaient pas abordables pour le moment. Le projet d'achat est donc suspendu pour une période indéfinie. » [TCO] Les commentaires du général Lawson étaient diplomatiques et soigneusement nuancés, mais puisque la production des avions C17A achève – et que les États-Unis n'ont donné aucune indication concrète qu'ils s'apprêtent à en commander plusieurs, voire quelques-uns, de plus – le débat concernant l'achat d'un cinquième C17A neuf pour le Canada sera bientôt purement théorique. Si le pays souhaite acquérir un nouvel appareil et détenir ainsi un moyen de plus pour assurer son transport aérien stratégique – ce que la prudence dicterait – il devra passer rapidement à l'action.

Martin Shadwick *enseigne la politique de défense du Canada à l'Université York. Il a déjà été rédacteur en chef de la* Revue canadienne de défense *et est actuellement commentateur attitré sur les questions de la Défense pour la* Revue militaire canadienne.

Photo du MDN IS2013-8256-01 par le caporal Melissa Spence

Des membres de l'armée française débarquent d'un aéronef CC177 Globemaster III de l'Aviation royale canadienne à Bamako, au Mali, le 26 janvier 2013.

Photo du MDN IS2013-8256-01 par le caporal Melissa Spence

« De la guerre... »

par Peter Denton

John Horgan, The End of War, McSweeney's Books, 2012, 224 pages, 25,50 $

Joshua S. Goldstein, Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide, Dutton, 2011, 400 pages, 31 $

Steven Pinker, The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined, Penguin, 2011, 832 pages, 21 $

La liste des ouvrages récents sur la guerre et la propension humaine à la violence s'accroît sans cesse – on y évalue si la situation s'améliore ou s'aggrave et ce que la société *globale* doit faire pour y mettre un terme. C'est un sujet important. Après tout, compte tenu de certains des scénarios de catastrophe, nous devons trouver un point d'équilibre entre la viabilité, l'éthique et la guerre si nous voulons éviter que seule une poignée d'êtres humains réfugiés dans des cavernes connaisse le XXIIe siècle.

Nos modes de vie, nos conditions de vie et la façon dont nous réglons les conflits inévitables attribuables aux différences en matière de richesse, d'opportunité et d'emplacement géographique sont les éléments cruciaux d'un avenir viable. Si l'on prend en compte les facteurs incertains associés aux changements climatiques, force est de constater que les universitaires ne doivent plus être les seuls à se demander si la race humaine est vouée à faire la guerre ou la paix.

Lorsque le débat se poursuit hors des cercles universitaires, sa nature peut avoir tendance à changer, à être axée sur l'exhortation et la persuasion et il peut faire appel à une créativité et à une imagination plus libres. Ainsi, en dépit de la validité de certains de leurs arguments, je ne suis guère convaincu par les efforts déployés par John Horgan, Joshua S. Goldstein et Steven Pinker pour persuader le grand public que la situation commence à « s'améliorer ».

Le livre concis de John Horgan intitulé *The End of War* est une rétrospective conviviale et approfondie de ses efforts, au cours des dernières décennies, pour amener le public à discuter de la violence innée des êtres humains et des perspectives subséquentes pour la paix mondiale. Horgan commence par affirmer que sa croyance de longue date en la fin de la guerre est maintenant fondée sur des preuves empiriques : « Si vous êtes totalement convaincu par ce livre, j'en serai ravi. Mais mon but, plus réaliste, est d'entamer un dialogue sur les causes de la guerre et sur les moyens de l'arrêter. » (p. 26) [TCO] Un auteur scientifique de par ses intérêts et sa profession et l'auteur d'un ouvrage extrêmement populaire, *The End of Science* (1996), Horgan comprend la nature de la preuve et son rôle dans la justification des conclusions. Cependant, plutôt que de compiler des statistiques sur ses propres études, il effectue une analyse essentiellement qualitative des « données » anthropologiques, sociologiques et historiques recueillies par d'autres écrivains pour rejeter la notion que la violence (et par conséquent, la guerre) est innée chez l'individu ou dans la société.

Si, comme Horgan l'affirme, ni la violence ni les guerres ne sont des réactions nécessaires à certaines situations, si des choix s'offrent à nous, nous pouvons (pour les bonnes raisons) faire d'autres choix. Ainsi, Horgan vise-t-il dans son livre à faire une déclaration éthique – c'est-à-dire que nous choisissons d'être violents, nous choisissons de déclencher des guerres, et que, par conséquent, l'élément crucial auquel nous devons nous attaquer est d'ordre éthique.

Selon Horgan, nous devons faire de meilleurs choix, des choix plus intelligents et moins destructeurs – et il démontre dans certaines parties de son livre que des individus et des cultures y sont déjà parvenus. À l'opposé des pessimistes, il déclare : « Si nous désirons tous la paix – ce qui est le cas de toute personne sensée – nous sommes sûrement assez intelligents pour y parvenir. Ou plutôt pour choisir la paix. Lorsque nous commençons à croire que nous pouvons mettre fin à la guerre, nous sommes déjà sur la bonne voie. » (p. 26) [TCO]

Pour sa part, Joshua S. Goldstein est déjà convaincu que la situation s'améliore constamment – nous n'avons qu'à répéter les décisions que nous avons prises et qui ont donné de bons résultats. Dans son livre intitulé *Winning the War on War: The Decline of Armed Conflict Worldwide*, ce spécialiste des affaires internationales conclut : « Notre monde souillé et mal en point s'éloigne peu à peu du spectre de la guerre. Nous avons évité les guerres nucléaires, les guerres mondiales sont derrière nous, nous avons quasiment éradiqué les guerres inter-États et limité les guerres civiles moins meurtrières à quelques pays. Nous avons presque atteint le but. » (p. 328) [TCO]

Goldstein prétend que le nombre de victimes de la guerre a considérablement diminué et que rien n'indique que ce déclin ralentit ou va s'arrêter. Les statistiques qu'il présente sont intéressantes, mais inutiles. Une évaluation rapide de « succès » comme l'intervention en Sierra Leone ne constitue pas une analyse suffisamment approfondie pour qu'on s'en inspire dans d'autres situations semblables. Goldstein n'établit pas non plus de lien probant entre ce déclin apparent des victimes de la guerre et la forme et la nature changeantes des conflits du XXIe siècle, et par conséquent, il n'explique pas comment ces chiffres « officiels » pourraient être interprétés.

Goldstein allègue que puisque les statistiques ont changé, il doit y avoir eu un changement dans notre société globale, mais comme il n'établit pas clairement de liens de cause à effet, son livre semble se résumer à un long mensonge après les faits. La baisse du nombre de victimes officielles est assurément liée à un changement dans nos actions au cours des cinquante dernières années.

Sous la contrainte, Goldstein conviendrait probablement que son récit du succès des efforts déployés récemment pour contrer la guerre est en fait un plaidoyer en faveur des recommandations de son dernier chapitre, c'est-à-dire investir davantage dans la *prévention* des conflits et dans les opérations des Nations Unies. Nonobstant le bien-fondé des liens que Goldstein tente d'établir entre le financement des opérations de l'ONU et les résultats obtenus, un fait qualitatif demeure : la diminution du nombre de guerres serait salutaire pour tous. Il n'en reste pas moins qu'on se demande encore si on peut choisir un avenir plus paisible, tel que le prétend Horgan, ou si la violence et la guerre sont inévitables en raison de la nature humaine.

Dans son livre intitulé *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*, Steven Pinker, professeur de psychologie à Harvard, reprend la même idée et cherche dans la nature humaine les réponses que l'histoire n'a pas données clairement. La thèse de Pinker selon laquelle nous sommes devenus moins violents avec le temps, et par conséquent, moins

disposés à faire la guerre ou à user d'autres formes de violence produites par la société, est exposée dans quelque 800 pages de faits, de statistiques et d'interprétations dont les sources sont très diversifiées : « Quelles que soient nos épreuves, quelles que soient les difficultés qui subsistent dans le monde, le déclin de la violence est une réalisation que nous pouvons savourer et qui nous incite à chérir les forces de la civilisation et la lucidité qui l'ont rendu possible. » (p. 696) [TCO]

Le pronom « nous » ci-dessus a tendance à renvoyer aux empires. Bien que les exemples s'échelonnent des Yanomamis aux !Kungs, il est surtout question des peuples occidentaux et européens et l'auteur ne pousse guère ses recherches au-delà du Moyen Âge. Étant donné la portée du livre, il peut sembler injuste de reprocher à Pinker d'avoir « sélectionné » ses preuves, mais compte tenu de la nature véritablement globale et universelle de ses conclusions relatives à la condition humaine, j'estime que cette critique est méritée.

Bien que notre civilisation ait connu davantage certains types de progrès technologiques, cette différence ne devrait avoir aucun effet sur « les aspects bienveillants de notre nature. » Les types d'organisations sociales et de comportements sociaux facilités par les progrès technologiques contemporains ont certainement influé sur la façon dont nous *vivons ensemble*, mais déterminer si elles ont influé, grâce à quelque neuroplasticité, sur notre *pensée* et si, par conséquent, elles ont *modifié* les tendances à la violence héritées de nos ancêtres est tout à fait différent.

Il est certain que d'autres civilisations semblent avoir gagné en maturité et développé, au fil du temps, des formes de gestion sociale moins axées sur la violence. Si nous avions davantage accès à l'histoire du fonctionnement de ces civilisations, alors une analyse comparative des causes de cette amélioration serait digne d'intérêt.

Mais ce n'est pas le cas, et en qualité d'historien et de personne qui se méfie profondément des explications sociobiologiques, selon moi, Pinker ne fait que présenter une hypothèse amusante. Je ne suis pas convaincu qu'il existe aujourd'hui un plus grand nombre « d'aspects bienveillants » chez l'être humain qu'il y a cent ou mille ans. Si nous semblons plus pacifiques que nos ancêtres, c'est en partie parce que nous avons trouvé des moyens de dissimuler la violence que nous infligeons aux autres, parce que nous employons des moyens moins physiques – et la subtilité ne fait pas partie des « aspects bienveillants » répertoriés par Pinker.

Le point de vue de Pinker est davantage celui du *vainqueur* que celui de la *victime*, du *protagoniste* que de l'*observateur*, et par conséquent, son effet persuasif est bien moindre. Il « se joue » de divers types extrêmement différents de preuves historiques, tant sur le plan de la forme que sur celui de la vérifiabilité, et il omet de rapporter que la civilisation européenne s'est montrée remarquablement cruelle, brutale et fruste comparativement aux autres civilisations, et ce, jusqu'à la Renaissance. Que les Européens aient réappris à manger avec un ustensile n'est la preuve ni d'une grande intuition neurobiologique, ni d'un progrès social spécial associé à la technologie.

Même si je pourrais contester de tels menus détails tout au long du livre de Pinker, ce n'est pas là la faille fondamentale de sa thèse, que Horgan, dans son livre moins volumineux portant sur un thème semblable, a évitée. Je ne pense pas que la société soit devenue fondamentalement plus décente parce que nous avons socialisé nos pulsions violentes ou par suite d'un quelconque changement chimique dans le cerveau humain. Pour reprendre le titre de l'ouvrage de Raymond Fosdick paru en 1928, nous sommes encore « ... the old savage in the new civilization (le même être sauvage dans une nouvelle civilisation) » [TCO].

Selon Fosdick, le développement *moral* n'a pas évolué au même rythme que le développement *technologique*. Cependant, le développement moral n'est pas le résultat d'un changement neurochimique. Il est plutôt la conséquence des choix que nous faisons, en tant qu'individus et comme société. Horgan prétend que nous pouvons être influencés par une culture dans laquelle certains types de comportements ou d'attitudes sont socialisés ou conditionnés par la culture, de sorte qu'ils peuvent influencer notre processus de prise de décisions sans qu'on s'en rende compte et sembler innés, alors qu'ils sont le résultat de *choix* et non de la *biologie*. Si nous voulons des résultats différents, nous devons faire des choix différents. Pour y parvenir, nous devons faire en sorte que l'éthique l'emporte sur tout autre aspect aussi souvent que possible, y compris les aspects bienveillants ou non qui, croyons-nous, relèvent de notre « nature ».

Je serais heureux d'être persuadé que je vis dans une société moins violente que celle de mes ancêtres... mais si j'examine le dernier siècle (à l'exception des conflits majeurs sur lesquels mes ancêtres n'avaient aucun contrôle), je ne crois pas être réellement plus en sécurité où je vis qu'eux l'étaient dans leur petite collectivité. Évidemment, si l'histoire est perçue comme le registre des conflits majeurs déclarés, et compte tenu du fait que nous vivons dans une période que Pinker appelle « la longue paix », je suis plus en sécurité qu'ils ne l'étaient... du moins, jusqu'au déclenchement de la prochaine guerre. Cette analyse rétrospective ressemble à un babillard sur la sécurité dans une usine industrielle où est indiqué le nombre de « jours sans incident ». Dès qu'un accident se produit, le nombre de jours retombe à zéro et il est évidemment impossible de prédire l'avenir.

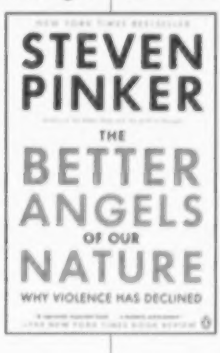
De l'avis général, il y a cent ans, en 1913, les gens avaient l'impression que le nouveau siècle s'annonçait prometteur comparativement aux événements du siècle précédent.

De plus, si l'on se place du point de vue des victimes, on peut difficilement se réjouir de l'état de notre société globale en cette époque de longue paix. Le nombre de victimes en République démocratique du Congo continue de se chiffrer en millions; des conflits de faible intensité se poursuivent en Irak et en Afghanistan, en Libye et en Syrie, au Mali et en République centrafricaine – et dans combien d'autres pays. Ils ne méritent pas une mention dans l'analyse de Pinker, mais ils sont tout aussi réels et violents que n'importe quelle guerre européenne pour ceux qui en sont les victimes.

Si l'on ajoute à cette violence meurtrière, nourrie par l'industrie mondiale de l'armement, le nombre structurel de décès causés notamment par la famine, la maladie, le manque d'eau potable, les embargos politiques ou économiques contre les soins médicaux et les fournitures médicales, le portrait de nos « aspects bienveillants » devient rapidement aussi teinté du sang des innocents que par le passé.

Pinker ignore commodément une dimension ironique de la situation, à savoir que si l'on comptait également le nombre de personnes déplacées (qui seraient devenues rapidement, autrefois, des victimes de la guerre), on pourrait alléguer que les

seuls « aspects bienveillants » qui neutralisent les conséquences de notre comportement par ailleurs violent pendant cette longue paix sont les Casques bleus de l'ONU et le personnel du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et divers organismes humanitaires internationaux.



En outre, l'analyse des « aspects bienveillants » faite par Pinker est sans intérêt. Les aspects bienveillants qu'il décrit – l'empathie, le contrôle de soi, le sens moral et la raison (p. 668) – ont toujours existé, tout comme les aspects plus sombres. Cela devient une question de choix, le choix entre nos meilleurs et nos pires aspects – et nous revoilà dans le domaine de l'éthique.

À la lumière des structures morales strictes de toutes les grandes traditions religieuses et philosophiques, les choix associés à ces « aspects bienveillants » ne sont ni nouveaux ni récents et ils ne sont pas le résultat d'un quelconque progrès neurobiologique avantageusement survenu dans la culture occidentale du XXIe siècle. Les humains débattent de leurs choix éthiques depuis la nuit des temps; tant les individus que les sociétés ont décidé de la direction qu'ils prenaient en faisant des choix.

La seule différence entre nos choix et ceux des générations antérieures est l'échelle des conséquences. Nous pouvons littéralement affecter des régions considérables, voire la terre entière, en un seul instant en prenant des décisions individuelles qui, autrefois, auraient eu seulement des effets locaux.

Je pense que Horgan a raison de dire que de meilleurs choix entraîneraient moins de violences, et en fin de compte, une plus grande paix. La possibilité de faire ces types de choix – dont les effets se mesurent sur une large échelle – est la raison pour laquelle nos « décisions éthiques » sont les plus cruciales de toute l'histoire de l'humanité.

Nous devons situer la guerre ou la paix dans un contexte éthique où nous ne sommes pas exonérés de la responsabilité de nos choix par le hasard, la naissance ou la neurobiologie.

Nos choix sont fondés sur des raisons et nos raisons reflètent nos valeurs ou ce qui est le plus important à nos yeux. Nous pouvons donc à partir de nos choix – c'est-à-dire de nos décisions – remonter le fil d'Ariane jusqu'aux raisons sous-jacentes, et par conséquent, aux valeurs qui sous-tendent nos raisons.

La « décision éthique » est inscrite à la fois dans notre histoire personnelle et dans celle de notre culture, qui s'entremêlent et qui découlent de nos valeurs et des raisons pour lesquelles nous faisons nos choix. Horgan, Goldstein et Pinker explorent ces histoires, nous incitant à réfléchir aux rôles que nous jouons et à ce que nos choix révèlent par rapport à ce que nous chérissons le plus dans notre vie et notre monde.

Peter H. Denton, Ph.D., *est professeur agrégé d'histoire au Collège militaire royal du Canada et un des collaborateurs réguliers de la* Revue militaire canadienne.

Nouveau regard sur les bombardiers : étude critique de livres

par Sean M. Maloney

Daniel Swift, Bomber Country: The Poetry of a Lost Pilot's War, Farrar, Straus and Giroux, 269 pages.

Richard R. Fyves, Night Madness: A Rear Gunner's Story of Love, Courage, and Hope in World War II, Red Deer Press, 319 pages.

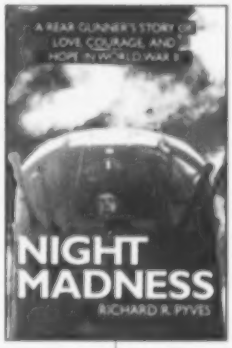
Dans leur ouvrage respectif, Swift et Pyves présentent des points de vue différents de ce qui est en fait le même sujet, terminant leur quête individuelle au même point après avoir suivi chacun son chemin. Chaque auteur a cherché à comprendre ce qu'avait vécu leurs parents et grand-parents comme membre d'équipage au sein du Bomber Command de la Royal Air Force pendant la Deuxième Guerre mondiale. Le grand-père de Swift est disparu en 1943, tandis que celui de Pyves a été ravagé par l'alcoolisme et le stress post-traumatique jusqu'à sa mort en 1987.

Le contraste entre l'optique du Britannique (Swift) et celle du Canadien (Pyves) relève presque de la caricature nationale à plusieurs égards. *Bomber Country* est le plus philosophique et littéraire des deux ouvrages. Swift est poète, de cœur et de profession. C'est ce qui définit sa démarche. Où donc trouver les poèmes de guerre de ceux qui ont mené l'offensive de bombardement stratégique, s'est-il demandé? Il a donc entrepris de remonter le fil du temps pour mettre au jour les conditions de vie de son grand-père, John Eric Swift, mort dans la fleur de l'âge, et ce faisant, résoudre l'énigme de sa destinée. Richard Pyves, pour sa part, cherche à comprendre les répercussions de la guerre sur son père, Ron Pyves, et leur cause. *Night Madness* a un côté technique du fait de ses explications détaillées de chaque mission reconstituée, mais n'est pas dépourvu de mérite littéraire : les lettres qu'ont échangées Ron Pyves et sa future épouse sont mises en abîme dans la trame du récit tactique et technique. Bref, Swift situe le vécu de son grand-père dans le grand contexte de la guerre, de l'histoire et de la société britannique. Pyves, lui, se penche sur l'injustice du traitement que la société canadienne a réservé aux anciens combattants en les rejetant par pure honte le reste de leur vie.

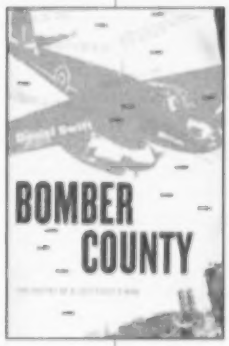
Aucun des deux auteurs ne passe sous silence la grande question de la moralité *inhérente* aux bombardements stratégiques menés pendant la Deuxième Guerre mondiale ni les débats dont ils ont fait *l'objet* après coup. Aucun ne met de gants blancs non plus. Swift a grandi dans une société culpabilisée, qui a mis jusqu'en 1992 pour consacrer un monument à la mémoire de l'Air Marshal sir Arthur Harris et en 2012 pour ériger le monument commémoratif du Bomber Command. Personne n'y visite le musée de la force des Pathfinder (éclaireurs), tout aussi désert que le tombeau de Richard Swift. Son grand-père aurait-il été un criminel de guerre? Pyves, par ailleurs, doit composer avec le sentiment de culpabilité que ressentait Ron Pyves pour avoir participé au bombardement de Dresde en 1945. Son père se serait-il considéré un criminel de guerre? Pourquoi?

Les deux auteurs en viennent incidemment au rôle que la génération des années 1960 a joué et continue de jouer comme entrave à leur quête et vexateur pour leur ancêtre. Ron Pyves a souffert psychologiquement de la couverture médiatique perpétuelle et négative de la guerre du Vietnam à l'époque, ce qui a précipité sa déchéance. Daniel Swift se heurte sans cesse à des ouvrages qui avancent des arguments insensés d'équivalence

morale, assimilant le bombardement stratégique à l'Holocauste. Swift a pu trouver un certain réconfort dans un courant de contre-littérature historique, mais pour Ron Pyves, il est trop tard.



Par ailleurs, les deux ouvrages font état de la volonté de certains pans de la société, tant britannique que canadienne, à se détourner et faire abstraction de ces soldats qui avaient participé aux opérations de bombardement. Dans les années 1970 et 1980, l'effectif du ministère des Anciens combattants du Canada comptait une génération de bureaucrates désintéressés et dédaigneux issus de l'esprit du temps des années 1960, et relevait d'un premier ministre qui tournait ouvertement en dérision la participation du Canada à la Deuxième Guerre mondiale. Swift a été confronté à l'amnésie littéraire délibérée des poètes qui n'ont pas servi dans les forces militaires et qui ont passé outre aux poèmes de ceux qui ont servi, mais ne sont pas revenus, et n'ont donc pas été publiés. Un autre exemple vient des retrouvailles d'escadrons. Swift raconte qu'à une telle rencontre, tous les participants étaient d'anciens membres d'équipes au sol. Tous les membres d'équipage étaient morts. Une ouvrière d'aviation, qui avait marié un technicien d'explosifs comme elle, lui avait d'ailleurs avoué que la plupart des femmes évitaient les membres d'équipage, car ils étaient condamnés.



Night Madness présente les relations interpersonnelles sous un autre angle. Kay, celle qui allait épouser Ron, a conservé leur volumineuse correspondance, dont une bonne partie est reproduite dans le livre. L'auteur s'est toutefois gardé de commenter une éventuelle divergence entre la réalité et le contenu des lettres de Ron Pyves. Il juxtapose ces lettres, anodines et émaillées d'expressions enjouées désuètes (« swell » [mignon], « gosh » [sapristi], « snaps » [hop là]), et des passages techniques (aller : 356 milles, retour : 462 milles, distance parcourue : 818 milles, 434e Escadron : WL-D (KB 830), charge : 18 bombes de 500 livres.) Si Pyves procède ainsi dans le but de déstabiliser le lecteur, l'effet est réussi. (À propos, les anciens membres du Bomber Command de l'époque que je connais s'abstenaient généralement d'écrire à leurs proches car ils ne pouvaient tout simplement pas décrire leur expérience de la guerre à quelqu'un qui n'y était pas plongé.) Ron Pyves a cependant écrit dans l'une de ses lettres « Si tu allumais un pétard ou si une voiture pétaradait près de moi, je me projetterais probablement au sol ou sous la table. Je suppose qu'il faut un certain temps pour s'habituer à de telles choses » [TCO]. C'était en 1941. Il lui restait quatre ans à vivre.

À la fin de ces deux lectures, comment ne pas en venir à la conclusion que la société et le gouvernement d'après-guerre de la Grande-Bretagne et du Canada se sont montrés odieux à l'endroit de ceux qui avaient participé aux opérations du Bomber Command pendant les années 1940. Bien sûr, nous avons le droit de différer d'opinion, d'être en désaccord, d'argumenter, de débattre de questions comme la politique et la stratégie et leur application. Nous ne devons pas hésiter à nous en prévaloir. Cela dit, le recours délibéré au cadre moral d'aujourd'hui, voire des années 1960, pour juger de la prise de décisions et d'activités qui remontent aux années 1940 est à tout le moins malhonnête. Les décisions prises alors l'ont été en fonction du moment et du contexte. Les effets néfastes du cadre social et sociétal des années 1960 ont contribué et continueront de contribuer à dresser des obstacles à la santé et la réinsertion des anciens combattants. C'était répréhensible de faire de ces hommes des parias moraux, surtout de la part de la société même dont les élus avaient demandé à ces hommes d'affronter les dangers physiques, psychologiques et moraux des missions en question.

Sean Maloney, Ph.D., *enseigne l'histoire au Collège militaire royal du Canada, et a donné de nombreux cours dans le cadre du programme d'études sur la conduite de la guerre. Il est actuellement conseiller en histoire auprès de l'Armée canadienne en ce qui a trait à la guerre en Afghanistan.*

Warlords. Borden, Mackenzie King and Canada's World Wars

par Tim Cook

Toronto, Penguin, 2012

464 pages, 34,00 $, livre relié.

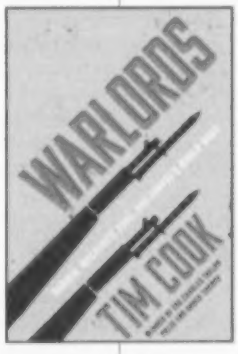
Critique de Bernd Horn

Voici un livre important pour ceux qui s'intéressent à l'histoire canadienne, en particulier à la période entre les deux guerres. Même s'il ne se concentre pas sur le détail des campagnes militaires elles-mêmes, il nous propose un récit captivant de la manière dont les premiers ministres et les politiciens les plus importants de la nation ont navigué à travers les problèmes nationaux et internationaux pour guider le pays dans cette période complexe de conflit. L'auteur examine nos chefs de temps de guerre pour essayer de comprendre comment ils ont guidé la nation à travers les deux périodes les plus troublées de l'histoire de notre pays.

La question centrale que Tim Cook pose est comment chacun des premiers ministres du Canada a dirigé le pays en temps de guerre. Borden et Mackenzie King ont fait face à des défis semblables, mais à des moments différents de l'évolution et de la maturation du Canada. C'est dans ces contextes différents que l'auteur examine chaque premier ministre du point de vue des gestes posés en temps de guerre, ainsi que de celui de leur personnalité respective.

Sans surprise, l'ouvrage adopte une approche chronologique et commence par Robert Borden. Cook résume expertement la vie et la carrière de Borden – en particulier sa transition d'avocat à politicien. Le récit est bien écrit, alerte et dynamique, et repose sur un mélange habile de narrations, de citations et de faits historiques. Cette première partie est facile à lire et captivante, et saisit l'essence de la carrière politique torturée de Borden jusqu'au début de la Première Guerre mondiale. L'auteur peint ensuite rapidement le contexte opérationnel de la guerre pour pouvoir se concentrer plutôt sur ses effets au pays, en particulier sur les plans social et financier. La seconde visite de Borden en Angleterre, en 1915, est particulièrement bien racontée dans le

récit que l'auteur fait des efforts du premier ministre pour obtenir plus d'autonomie pour le Canada. Ce qui ressort de la première partie du livre est la tension et la fatigue des chefs politiques canadiens dans leur combat face aux demandes conflictuelles de livrer une guerre mondiale, n'incluant rien de moins que de relever les défis pressants du commerce et de la fiscalité, la conscription, les inquiétudes concernant l'insurrection, les émeutes et l'imposition de la loi martiale, d'une part, et d'obtenir pour le Canada une place dans le processus de paix et dans le paysage international à la fin de la guerre, d'autre part.



Dans la deuxième partie, l'auteur nous parle de William Lyon Mackenzie King de la même manière. Son récit animé nous amène à travers les antécédents familiaux de King et ses premières années formatives, en particulier ses débuts à Ottawa en tant que sous-ministre du ministère du Travail ainsi que ses débuts en politique après huit années dans la fonction publique. L'accession de King au statut de chef de guerre de la nation est aussi bien canadienne. Il a passé une bonne partie de la Première Guerre mondiale à travailler pour la plus grande famille américaine de requins de la finance – les Rockefeller; il a subi deux défaites électorales; il a souffert de problèmes psychiatriques et, malgré cela, il est devenu le candidat parfait pour la course à la chefferie du Parti libéral en 1919, après le décès de W. Laurier. Après tout, ses défaites électorales et son emploi lui avaient évité d'être impliqué dans certains des problèmes litigieux entourant la conscription et les luttes intestines du Parti libéral. En conséquence, il ne pouvait pas être éclaboussé par les fautes passées du Parti libéral.

L'auteur décrit merveilleusement Mackenzie King et son approche pour devenir le champion du droit du Canada d'agir indépendamment. Il entremêle le spiritualisme et la vie privée de Mackenzie King qui, même s'ils sont intéressants, sont tout de même un peu inquiétants compte tenu de sa stature et de son rôle au sein de la nation. La description que fait Cook des années précédant la Seconde Guerre mondiale, ainsi que des tensions *internationales* et *internes* est également rapide et très intéressante parce qu'il réussit à résumer des événements et des problèmes complexes avec une belle intuition et beaucoup de clarté.

L'habileté de l'auteur à nous offrir une image claire des personnages en cause, de Mackenzie King jusqu'à ses ministres de confiance qui ont déplacé des montagnes pour mobiliser le Canada pour l'effort de guerre, mérite d'être soulignée. Il expose successivement les forces et les faiblesses de Mackenzie King, ainsi que son instinct politique très aiguisé. Il est fascinant de voir comment une personne autrement peu inspirante a concrètement mené le pays à travers les années turbulentes précédant la guerre et durant la guerre elle-même. Il est même un peu ironique de constater que le chef de guerre du Canada n'avait jamais servi dans les forces militaires et était incroyablement gauche et nerveux devant les troupes, incapable de les motiver par sa ferveur patriotique ou ses discours. Ce point explique cependant son manque d'intérêt pour les troupes outremer et sa concentration sur les problèmes au pays, particulièrement les finances et la conscription. À la fin de son livre, l'auteur nous explique habilement comment cette contradiction chez un chef – un homme peu inspirant, sans charisme, une personnalité difficile et facile à négliger – ne l'a pas empêché de rester au pouvoir 22 ans et de marquer profondément la nation.

Globalement, le récit est vif, habile et très convivial. Les faits historiques, l'intuition érudite et les faiblesses diaboliques des principaux personnages se combinent pour offrir un livre hautement intéressant et divertissant. Le livre de Cook s'appuie sur une recherche fiable et contient de nombreuses notes de fin de document qui fournissent les sources et des informations supplémentaires, ainsi qu'une bibliographie élaborée. L'auteur connaît de toute évidence bien son sujet et s'est servi de sources fondamentales, secondaires et principales. Le livre contient aussi un index précis et détaillé, ainsi que 30 photographies et caricatures politiques en blanc et noir de l'époque. Ces illustrations appuient bien le récit.

Au bilan, il s'agit d'un ouvrage exceptionnellement bien écrit que je recommande fortement à tous ceux qui s'intéressent à l'histoire canadienne et au leadership en période de complexité et de conflit.

Le colonel Bernd Horn, OMM, MSM, CD, Ph.D., *est chef d'état-major Programmes d'instruction et d'éducation stratégiques de l'Académie canadienne de la Défense. Il est également professeur auxiliaire d'histoire au Collège militaire royal du Canada et à l'Université Norwich.*

Transforming NATO: New Allies, Mission, and Capabilities

par Ivan Dinev Ivanov

Toronto, Lexington Books, 2011

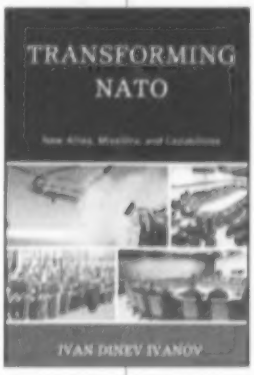
280 pages, 70,95 $

ISBN : 978-0739137147

Critique de Derek Spencer

Un officier d'état-major des Forces canadiennes âgé de 40 ans aujourd'hui aurait été assis en classe, en 1984, en train d'assister à un cours d'études sociales de 8e année. L'admission de l'Espagne au sein de l'OTAN deux années auparavant aurait probablement été traitée comme un événement mineur de l'actualité à discuter en classe. L'Organisation incarnant l'institutionnalisation de la coalition transatlantique qui avait gagné la Seconde Guerre mondiale avait été relativement statique pendant de nombreuses années. Si ce même officier s'était enrôlé dans les Forces armées canadiennes en 1992, il aurait constaté que l'Organisation en question n'avait pas vraiment changé beaucoup durant la période écoulée : elle continuait d'incarner un engagement catégorique pour la sécurité collective de ses membres. Par contre, si on faisait un bond dans le temps jusqu'à aujourd'hui, notre officier serait excusable de penser que la même OTAN qui a combattu au Kosovo en 1999 et reste en Afghanistan aujourd'hui n'est vraiment qu'une relique périmée de la guerre froide. En sa qualité de membre junior de l'aile transatlantique de l'OTAN, le Canada n'a pas récemment affronté directement les drames européens et beaucoup de ses citoyens n'ont pas remarqué les changements substantiels survenus au sein de l'Organisation que le Canada a aidé à former il y a 63 ans.

L'OTAN est une création vivante et dynamique dont les progrès et la direction sont très difficiles à suivre sans des efforts délibérés et une étude active. La réalité, cependant, est que l'OTAN a dramatiquement changé en caractère et en complexité depuis 1999, de concert avec l'évolution de l'environnement de sécurité mondial, l'intégration politique et économique européenne, et les relations transatlantiques. En ce qui concerne cette évolution, les documents de référence et ressources consacrés à la compréhension de ces changements sont peut-être nombreux, mais ils souffrent tous de diverses lacunes. Une option, pour l'esprit inquisiteur qui s'intéresse à cette question, est de trouver, de choisir et de lire sélectivement les articles les plus importants des revues savantes sur ce sujet. Une autre option est simplement de lire l'ouvrage d'Ivan Ivanov, *Transforming NATO: New Allies, Missions, and Capabilities*.



Ivanov réussit à accomplir trois tâches précieuses dans son ouvrage. Premièrement, il s'agit d'un ouvrage très à jour et pertinent puisqu'il a été publié en août 2011. Par conséquent, il semble qu'il est le premier à publier un ouvrage d'une telle rigueur scientifique sur le concept stratégique de 2010. Deuxièmement, il a rassemblé avec cohérence des documents de référence couvrant une période de 63 ans, avec un accent sur les 20 dernières années, pour décrire d'une seule voix la *nature* de l'OTAN. C'est un fait assez unique dans un domaine où les livres sont souvent des recueils d'articles portant sur un seul sujet. À mon avis, les autres documents de référence valables à cet égard sont les *Bison Papers* de l'Université du Manitoba et *NATO in Search of a Vision*, de Gulnur Aybet. Cependant, même si ces derniers livres proposent une analyse experte de divers aspects et enjeux, et même s'ils sont bien édités, ils restent des ouvrages facturés sur leurs thèmes respectifs. Ce n'est pas du tout le cas de l'ouvrage d'Ivanov. Son propos et sa perspective sont toujours clairs, du début à la fin.

La plus grande contribution que fait le livre d'Ivanov est celle de fournir un cadre logique pour comprendre l'OTAN moderne dans le contexte de ses nouvelles missions, de ses nouveaux alliés et de ses nouvelles capacités. Comme il exprime un seul point de vue unificateur, il peut prendre le temps de développer deux concepts empruntés au monde de l'économie : les « biens dits de Club » et les « biens complémentaires ». L'OTAN correspond parfaitement à la description d'un club hétérogène et, par conséquent, une bonne partie de son comportement en tant qu'organisation peut être replacée dans ce contexte. L'exposé que l'auteur fait de la « théorie des biens dits de Club » pour décrire l'OTAN est peut-être un peu généreux, mais il donne quand même une vision de l'Organisation en tant qu'acteur rationnel dans un environnement mondial en évolution.

Il est fascinant d'observer à travers ce prisme l'expansion rapide de l'OTAN d'un club de 16 nations à 28 nations. Auparavant, l'OTAN s'était concentrée sur la guerre froide et des problèmes pratiques et connexes, comme le nombre de divisions prêtes au combat du côté Ouest disponibles en Europe de l'Ouest. Avec le cadre proposé par Ivanov, l'entrée de petits États comme l'Estonie et la Croatie dans l'OTAN est plus logique parce qu'elle élargit la composition de l'Organisation, apporte des nouvelles capacités et soutient de nouvelles missions.

Une fois son cadre théorique bien établi, Ivanov examine avec rigueur la structure de l'alliance de l'OTAN, ses missions antérieures et actuelles, et ses capacités présentes. Ce n'est pas une lecture facile : chaque page du livre regorge de faits et de notes de bas de page. La bibliographie contient 20 pages de communiqués de presse, de travaux érudits et de documents de politique. Cet ouvrage est vraiment un guichet unique pour comprendre l'OTAN à l'ère moderne. Le début du livre est lent; c'est un ouvrage universitaire, surtout dans les deux premiers chapitres qui s'intéressent aux biens dits de club et aux biens complémentaires. Les lecteurs peu ferrés en économie seraient probablement bien avisés de tout simplement sauter ces deux chapitres pour passer à l'examen de l'Organisation comme telle, de ses missions et de ses capacités. Cependant, l'étude de ces derniers éléments est intéressante et complète. Les connaissances spécialisées de l'auteur lui permettent de décortiquer la complexité de l'OTAN d'une manière compréhensible.

Je recommande aux militaires professionnels de lire ce livre. L'OTAN n'est certainement pas une organisation optimale et même un apologiste comme Ivanov le dit clairement. En outre, l'OTAN ne va pas disparaître et le cadre proposé par Ivanov apporte des preuves à l'appui de cette affirmation. L'OTAN a survécu à son premier et plus formidable ennemi, de la même manière qu'elle a survécu à de nombreuses critiques. C'est peut-être Robert Kaplan qui l'a exprimé le mieux : « L'OTAN n'est peut-être pas parfaite, mais il n'y a rien de mieux pour la remplacer ». Le gouvernement du Canada a récemment reconfirmé son engagement envers l'Organisation au Sommet de Chicago, en mai 2012, et les Forces armées canadiennes vont donc continuer de contribuer aux opérations de l'OTAN. Après avoir réaffirmé clairement cette réalité, il est important de comprendre l'Organisation et de l'utiliser à l'avantage de nos forces armées. L'ouvrage d'Ivanov est un bon point de départ pour parvenir à cette compréhension.

Le major Derek Spencer *est un ancien membre du 1er Régiment du génie combat et du Service de cartographie. Il occupe actuellement le poste de chef C-IED au sein du Corps de déploiement rapide Istanbul.*

Little America: The War within the War for Afghanistan

par Rajiv Chandrasekaran

New York, Alfred A. Knopf, 2012

384 pages, 33,00 $ (livre relié)

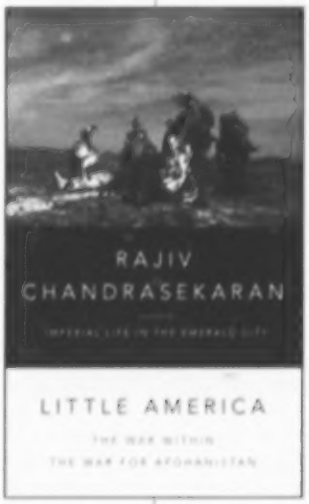
ISBN 978-0-307-95714-6

Critique de Jordan R. Fraser

Peu après son entrée à la Maison blanche en 2009, le président Obama a ordonné l'envoi immédiat de 21 000 soldats en renfort en Afghanistan, et Rajiv Chandrasekaran a suivi ce groupe.

Après ce renforcement immédiat, Obama a entrepris un examen global de la mission afghane. Ayant fait campagne en déclarant que la guerre en Afghanistan était une « guerre juste », Obama a pris des actions qui semblaient conformes à

ses promesses en campagne. Pendant la majorité de son récit, Chandrasekaran est attaché auprès du Brigadier General Larry Nicholson du US Marine Corps durant sa période de service 2009-2010 à titre de général commandant de la 2nd Marine Expeditionary Brigade dans le sud de l'Afghanistan. Cette affectation a permis à l'auteur de faire de précieuses observations directes des interactions entre les soldats et le personnel de développement civil américain, d'une part, et les civils et les fonctionnaires du gouvernement afghan, d'autre part, un sujet qui occupe une place importante dans son livre.



Les renforts envoyés par Obama étaient un compromis : ce n'était pas tout à fait ce que le General Stanley McChrystal avait demandé, mais ça suffisait. Il devait également y avoir une augmentation du personnel civil. Le but de l'envoi de ces renforts n'était pas de livrer une campagne de contre-insurrection totale dans tous les coins du pays, mais plutôt de faire une telle campagne dans suffisamment de lieux stratégiques pour tenir le terrain et récupérer le terrain perdu aux talibans au cours des récentes années. Si les Américains réussissaient à faire ça et si les Forces de sécurité nationales afghanes pouvaient se renforcer au point d'être capables de gérer une petite campagne de contre-insurrection dans leur pays, les forces américaines pourraient alors au moins quitter l'Afghanistan en pensant que le pays avait une chance de survivre. Obama avait placé des limites à ces renforts et le désengagement devait commencer en juillet 2011.

La deuxième partie du livre, intitulée « Shattered Plans » (Effondrement des plans) décrit les résultats de l'opération de renfort ordonnée par Obama et les luttes internes entre les différents bras du gouvernement américain en Afghanistan. Le récit de Chandrasekaran montre le personnel du département d'État américain et de l'ambassade américaine à Kaboul comme une bureaucratie sclérosée ayant l'aversion du risque. Le personnel de l'ambassade a rarement l'autorisation d'aller dans les rues de la ville à cause de l'obsession du personnel de sécurité de maintenir la sécurité, tandis que le personnel du département d'État, supposément déployé en Afghanistan pour aider à reconstruire la gouvernance du pays, signe ses courriels en indiquant le décompte des jours qu'il reste à passer en Afghanistan avant de rentrer au pays. La description que fait l'auteur des employés de l'ambassade et de leur manque flagrant de compréhension des normes culturelles d'une société islamique (p. ex. en organisant de grandes fêtes où tout le monde se saoule) provoque chez le lecteur un sentiment de gêne pour les Américains.

Les difficultés américaines s'exacerbent davantage quand les renforts du US Marine Corps sont déployés dans la province de Helmand avec leur propre chaîne de commandement séparée. Cette force est clairement dissociée de toutes les autres forces américaines opérant sous le commandement du General McChrystal. Si les *efforts* du US Marine Corps à Helmand sont exemplaires, Chandrasekaran critique le comportement de voyou dont ce dernier fait preuve et qui l'amène à se trouver là où il ne devrait pas être et à subir des pertes qu'il ne devrait pas subir. Même si le lecteur a l'impression que Chandrasekaran admire le Brigadier General Nicholson pour ses efforts, l'auteur ne manque pas de signaler son désaccord avec certains des choix de Nicholson dans le déploiement de ses troupes.

Dans la dernière partie du livre, « Triage », l'auteur examine comment les Forces américaines, le département d'État et USAID ont essayé d'établir des relations avec le gouvernement afghan et les acteurs clés dans les provinces du sud. Ces efforts visaient à amener une stabilité politique dans cette partie du pays. Les opérations de contre-insurrection ciblées menées dans les provinces de Kandahar et de Helmand ont donné des résultats tangibles. Cependant, l'absence d'une compréhension fondamentale des besoins de base des Afghans et l'incapacité de remuer l'inertie bureaucratique pour satisfaire ces besoins se sont traduites par une série d'occasions manquées. Par exemple, beaucoup de consultants de USAID avaient recommandé d'aider les Afghans à planter du coton pour remplacer le pavot. Le gouvernement afghan subventionnerait cette production ce qui lui conférerait la légitimité. Cependant, le gouvernement américain n'était pas disposé à accorder une exemption aux règles qui l'empêchait d'appuyer les pays où la production du coton était subventionnée par le gouvernement et, par conséquent, le projet n'a abouti à rien. Les entrevues de l'auteur avec des membres du département d'État chargés du dossier agriculture en Afghanistan donnent beaucoup de crédibilité à son exposé. Elles montrent les nombreuses occasions manquées par le département d'État en matière de développement de l'agriculture afghane.

Quand on lit *Little America*, on a l'impression, malheureusement, que les États-Unis ont été leur propre pire ennemi en Afghanistan, même après les renforts envoyés par Obama. Même si le gouvernement Obama a rehaussé son intérêt pour l'Afghanistan, son désir de commencer le retrait des troupes en juillet 2011 n'a pas donné suffisamment de temps aux commandants pour consolider par nécessité les gains obtenus par ces renforts. En outre, les luttes internes au sein du gouvernement américain et de l'appareil militaire montrent clairement que les objectifs en concurrence au sein des branches militaires et civiles n'ont pas été conciliés correctement dans une direction claire et cohérente.

Même si le récit de Chandrasekaran les exprime indirectement, j'ai trouvé qu'il ne faisait pas assez souvent ses propres recommandations. Le livre aurait été meilleur si l'auteur avait plus souvent fait des recommandations claires de son propre chef plutôt que de laisser au lecteur la tâche de les déduire à partir du contenu du livre. Cela étant dit, il semble souligner certaines critiques et citer l'opinion de certains membres du département d'État et des forces militaires plus souvent que d'autres, ce qui amène le lecteur à penser que les opinions de ces personnes sont équivalentes aux siennes.

Ce livre est un récit fascinant de l'histoire de l'implication des États-Unis en Afghanistan et de leur échec à terminer la tâche, malgré un investissement énorme, quoique handicapé et souvent mal dirigé. Le livre de Chandrasekaran vaut la peine d'être lu et intéressera plus particulièrement toute personne qui s'intéresse aux dessous de la guerre des États-Unis en Afghanistan, à ses origines et à sa direction possible.

Jordan R. Fraser, BA (avec distinction), *est étudiant de maîtrise dans le programme d'études militaires au Collège militaire royal du Canada et travaille sur la Colline du Parlement.*